

L'ACTION CULTURELLE DES POUVOIRS PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement

PAR

M. André-Hubert MESNARD

Docteur en Droit – Diplômé de l'I. E. P. de Paris

Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris

JURY :

Président : M. André de LAUBADÈRE

<i>Suffragants</i>	{	M. MATHIOT
	}	M. VILLERS

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1969



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**L'ACTION CULTURELLE
DES POUVOIRS PUBLICS**

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

L'ACTION CULTURELLE DES POUVOIRS PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement

PAR

M. André-Hubert MESNARD

Docteur en Droit — Diplômé de l'I. E. P. de Paris
Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris

JURY :

Président : M. André de LAUBADÈRE

Suffragants

} M. MATHIOT
M. VILLERS

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
—
1969

A mes parents.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

- A.J.D.A. : L'Actualité Juridique - Droit administratif.
Ass. Nat. : Assemblée Nationale.
Cass. : Cour de Cassation (Cass. civ. : Chambre civile, Cass. crim. : Chambre criminelle, Cass. Soc. : Chambre sociale).
C.E. : Conseil d'Etat.
C.F. : Cahiers Français (Documentation française).
C.G.I. : Code général des Impôts.
Cons. Constit. : Conseil Constitutionnel.
D. : Recueil Dalloz.
D.F.I. : Documentation française illustrée (Documentation française).
D.S. : Dalloz-Sirey (depuis 1965).
E.D.C.E. : Etudes et Documents du Conseil d'Etat
G.A. : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (M. Long - P. Weil - G. Braibant - Sirey).
J.C.A. : Juris-classeur administratif.
J.C.P. : Juris-classeur périodique (Semaine Juridique).
J.O. : Journal Officiel.
Leb. : Recueil des arrêts du Conseil d'Etat. Lebon.
N.E.D. : Notes et Etudes Documentaires (Documentation française).
Rec. : Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Cf. Leb.).
R.L.D.E.N. : Recueil des lois et décrets de l'Education nationale.
R.D.P.A. : Répertoire de droit public et administratif.
R.D.P. : Revue de Droit public et de Science politique.
Rev. Fin. Comm. : Revue des Finances communales.
R.F.S.P. : Revue Française de Science politique.
Rev. de Sc. fin. : Revue de Science financière.
S. : Recueil Sirey.
T.A. : Tribunal administratif
T.C. : Tribunal des conflits.
Trib. corr. : Tribunal correctionnel

AVANT-PROPOS

Nous avons cru bon, lors de l'élaboration de cette Thèse, soutenue en décembre 1967, de l'appuyer sur une certaine analyse sociologique de la notion de culture et du rôle du phénomène culturel dans la société. Nous avons insisté sur les tensions inévitables résultant, dans une société pluraliste, de groupes culturels hétérogènes, ainsi que sur le caractère consciemment, ou inconsciemment, « engagé » de toute culture, tout en suggérant que les phénomènes culturels -- très variés et complexes -- ne sauraient être parfaitement saisis par des analyses trop simplistes.

Il y eut toutes sortes de composantes aux événements des mois de mai et juin 1968 en France, mais il y eut, indéniablement, de nombreuses composantes culturelles. Annoncé peut-être par la rébellion des artistes de la cinématographie lors de l'affaire de la cinémathèque (1) et par les critiques persistantes du statut de l'O.R.T.F., le mouvement s'étendit, à l'occasion des émeutes parisiennes, à toutes les activités culturelles, non sans colorer au passage d'une teinte culturelle l'ensemble du « happening » national que traversait le pays... et là était la nouveauté. Les deux thèmes constants de la « contestation » générale furent la revendication de l'autonomie et de la cogestion, tout particulièrement dans l'université, mais aussi bien à l'O.R.T.F., à l'Institut des Hautes Etudes cinématographiques (I.D.H.E.C.), et même, pour la participation, (sinon l'autogestion) dans les entreprises et les administrations ; or ce sont ces thèmes de l'autonomie et de la cogestion (participation, association...), de la non adéquation du droit administratif classique ou de son insuffisance, que nous avons voulu mettre en évidence, en dehors de tout a priori idéologique, si faire se peut,

(1) Fin 1967-début 1968. Les milieux du cinéma s'opposaient au remplacement du directeur de la cinématographie, malgré la volonté du ministère des Affaires culturelles justifiée par l'aide considérable consentie par l'Etat à cet organisme formellement privé.

tout au long de cette étude sur l'action culturelle des pouvoirs publics.

A côté de ce mouvement général des idées et des institutions, les événements passés auront eu pour conséquences d'accélérer certaines réformes parfois souhaitées depuis longtemps par le ministère des Affaires culturelles. Ainsi (août 1968) le ministère a-t-il ramené l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts (E.N.S. B.A.) au rang des écoles d'architecture de province, et favorise-t-il l'intégration de l'enseignement de l'architecture dans l'ensemble des disciplines universitaires (mathématiques, sciences, sociologie...) ; d'autre part tous les anciens organes responsables de l'académisme, comme les conseils de l'enseignement de l'architecture, seront remplacés par d'autres d'un recrutement plus ouvert. Parallèlement le prix de Rome ne sera plus pris en charge par l'Etat, ce qui lui ôtera tout caractère officiel.

Mais la secousse sociale et politique a surtout mis à l'épreuve la politique culturelle de l'Etat. Les pouvoirs publics sont plus sensibilisés que jamais au caractère contestataire d'une certaine forme de culture « engagée » dont ils ont pu constater les conséquences extrêmes. Aussi sont-ils amenés à présent à prendre une attitude consciente sur la question de la « neutralité » ou de la « politisation » (ou du caractère « engagé ») de la culture (1). Or il semble bien qu'une attitude commune à l'ensemble des pouvoirs publics n'ait pas encore été dégagée. Tantôt on ne semble pas trop s'effaroucher de certaines entorses faites à une stricte neutralité, et c'est le cas, essentiellement, du ministère des affaires culturelles, et, à un moindre degré, du ministère de l'Education nationale (2) (3), tantôt par contre on semble remettre partiellement en cause ce qui était jusqu'à présent la politique des pouvoirs publics, c'est l'attitude que semble manifester actuellement le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports (4). Le secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports manifeste en effet depuis cet été la volonté de s'occuper directement de la jeune dite « inorganisée » (c'est-à-dire non

(1) Cf. le débat actuel sur l'Education nationale.

(2) Les grandes orientations fixées par le ministre durant l'été 1968 tiennent compte des principes de participation et d'autonomie : la cogestion de son côté est relancée sur le plan des œuvres universitaires, en attendant d'éventuelles réalisations sur le plan des établissements d'enseignement.

(3) La différence de degré entre la politique de l'Education nationale et celle du ministère des Affaires culturelles tient à ce que, dans n'importe quel système, l'enseignement se « donne », pour une grande partie, alors que l'élaboration des œuvres d'art, comme leur diffusion, sont nécessairement le résultat de libres déterminations, de libres participations des individus.

(4) Cette nouvelle attitude semble, dans son esprit, très différente de celle, très confiante envers les diverses associations, que nous analysons dans notre étude. On peut penser cependant que le poids des habitudes et la pérennité du personnel administratif atténueront le changement.

regroupée au sein d'associations) et, d'une certaine façon, d'accroître le contrôle des associations qui bénéficient de son aide (5). Tout d'abord le secrétaire d'Etat a manifesté son intention de créer très rapidement à Paris, puis dans chaque métropole régionale, un « centre d'information » des jeunes sur les questions de loisirs, de vacances, de formation et d'emploi ; cet organisme qui répondrait à toute demande individuelle et réaliserait des émissions radiodiffusées et télévisées, dépendrait directement du secrétaire d'Etat, seulement conseillé par vingt et un jeunes, choisis par lui dans les différentes régions et catégories socio-professionnelles. Une autre initiative qui va dans le même sens de rapports directs entre le ministre et la jeunesse en dehors des associations de jeunesse, consiste à étendre à la jeunesse non organisée le bénéfice de la loi du 29 décembre 1961 dite loi « congé-cadres-jeunesse », qui permet aux travailleurs et apprentis âgés de moins de 25 ans d'obtenir un congé non rémunéré de six jours ouvrables par an pour participer à des stages de formation des diverses associations de jeunesse, d'éducation populaire, et de sports ; sans retirer aux associations le bénéfice de cette loi, le secrétariat d'Etat envisage d'organiser lui-même, à la rentrée, dans le cadre de cette loi, des stages d'initiation à l'économie, aux problèmes sociaux et civiques, permettant aux jeunes de « mieux comprendre le monde dans lequel ils vivent ». Mais en plus de cette concurrence qu'il suscite aux associations de jeunes, le secrétariat d'Etat semble manifester une certaine méfiance à leur égard, en suspectant leur représentativité, en en dénonçant leur orientation politique : « Dans le dialogue que nous voulons ouvrir avec la jeunesse, dit le secrétaire d'Etat, il est évident que les associations ont leur place. Encore faut-il qu'elles soient véritablement représentatives de la jeunesse. Quand je vois des dirigeants qui ont plus de soixante ans et pour qui, s'occuper de la jeunesse, est devenu un métier, je dis qu'ils ne peuvent pas prétendre parler au nom des jeunes » (6)... et plus loin : « Les M.J.C. (maisons de jeunes et de la culture), sont devenues des foyers de propagande politique. On dit que telle maison est aux mains du P.S.U., telle autre du M.R.P., c'est inadmissible. Nous allons donner un an à la fédération (des M.J.C.) pour mettre de l'ordre dans ses affaires. Nous profiterons de cette année également pour faire un certain nombre de contrôles volants, financiers et pédagogiques dans les M.J.C. ». Outre la dénonciation de l'orientation politique des M.J.C. cette dernière déclaration est intéressante en ce qu'elle nous montre à quel point l'on passe rapidement d'une position politique à ses conséquences administratives et juridiques, les contrôles financiers et pédagogiques. Le ministre explicite d'ailleurs les suites concrètes qu'il entend donner à sa

(5) Interview dans « Le Monde » du 31 août 1968, que nous citerons ici.

(6) Saurait-on dire pour cela que l'administration est mieux placée pour le faire ?

politique de la jeunesse : « Quant au système de subventions au fonctionnement des associations, il n'est pas satisfaisant, car l'Etat perd tout contrôle sur l'utilisation des fonds. J'aimerais m'orienter vers un système de subventions de contrat pour des activités précises, tout en admettant qu'une part de l'argent accordé serve au fonctionnement des associations. Il faut mettre les mouvements dans un climat d'insécurité, les placer en compétitivité afin de les obliger d'avantage ». Tout désormais semble clair, et l'on ne saurait dire que ce « climat d'insécurité », ces subventions affectées et contractualisées soient favorables à la liberté d'action des associations, et en un mot, à leur liberté culturelle. Cette orientation « dirigiste » de la politique culturelle de la Jeunesse est d'autant plus importante que le secrétariat d'Etat affirme la nécessité de réorganiser à l'échelon national, le Haut Comité de la jeunesse, au sein duquel s'était jusqu'alors déroulé un dialogue fructueux entre les pouvoirs publics et les associations ; il est vrai que la plupart des représentants des associations avaient démissionné de cet organisme en mai.

On ne peut donc manquer de souligner la nette divergence d'attitude entre le secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, et le ministère des Affaires culturelles, qui a récemment arbitré les différends, entre les collectivités locales et les animateurs culturels locaux des maisons de la culture, en faveur de ces derniers (7). Il y a du côté du ministère des Affaires culturelles une volonté d'aider les expériences d'animation culturelle, même engagées, et de les épauler face aux pouvoirs publics locaux, alors que le secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports semble adopter la politique que l'Etat reproche aux collectivités locales lorsqu'il s'agit des maisons de la culture.

Il y a bien hésitation entre deux types de neutralité culturelle de l'Etat : la neutralité classique par méfiance à l'égard des groupements engagés (mais cette neutralité demanderait peut-être que l'on n'aille pas les concurrencer sur leur terrain), et une neutralité plus moderne, plus positive, par reconnaissance des diverses activités culturelles (mais cette neutralité demanderait que l'on veuille bien à les encourager toutes, sous réserve de qualité, afin de ne pas instaurer un nouveau conformisme par une critique simpliste d'une culture jugée trop classique et « bourgeoise ». La crise du printemps 1968, sous des dehors parfois échevelés n'a fait que souligner une nouvelle fois l'importance des choix culturels qui s'imposent aux pouvoirs publics.

— SEPTEMBRE 1968 —

(7) Notamment à Caen où la municipalité s'est vue privée de la participation financière de l'Etat, désormais réservée à la troupe théâtrale permanente avec laquelle elle venait de rompre.

INTRODUCTION

CULTURE ET SOCIÉTÉ

La culture est, avec l'action sociale et l'intervention économique, l'un des domaines dans lequel l'action des pouvoirs publics s'est considérablement développée. L'action culturelle de l'État est cependant pratiquement aussi ancienne que son activité économique, ainsi qu'en témoignent l'antiquité et les mécénats royaux et seigneuriaux du moyen-âge.

Il est cependant aussi difficile de délimiter très exactement l'action culturelle des pouvoirs publics que de définir la culture elle-même. L'action culturelle des pouvoirs publics ne saurait être définie de façon organique comme l'action du ministère des Affaires culturelles, car il est indiscutable que toutes les activités du ministère de l'Éducation nationale, une grande partie de celles du ministère de la Jeunesse et des Sports (action populaire), des Affaires étrangères (action culturelle et technique à l'étranger), et certains aspects de l'action des ministères techniques, sont des activités culturelles.

La frontière entre le culturel et le social (promotion sociale, tourisme social, vacances populaires) est particulièrement délicate à tracer et reste souvent arbitraire. Aussi aurons-nous à faire certains choix organiques pour poser des bornes à notre étude, sans oublier que la culture ne saurait être cantonnée dans certaines limites.

Pour mieux analyser le phénomène culturel et les conditions du développement de l'action culturelle, pour mieux comprendre les attitudes individuelles et collectives à l'égard de la culture, ainsi que les rapports entre la culture et la société, toutes questions essentielles à la recherche de la liberté culturelle, il convient préalablement à toute étude juridique d'effectuer une rapide approche

sociologique des phénomènes culturels. Nous tenterons cette approche en trois points successifs concernant l'un la notion de culture et les deux autres les rapports entre la culture et la société d'une part, la culture et la liberté d'autre part.

I. La notion traditionnelle de culture :

Traditionnellement la culture était comprise d'une façon essentiellement passive, comme le produit de l'activité intellectuelle et artistique des générations précédentes, héritage que seule une élite culturelle possédait parfaitement et dont certaines bribes parvenaient jusqu'au peuple par le biais de l'éducation. Ce patrimoine culturel a toujours joué un rôle capital dans le nationalisme Français (Taine, Renan, Barrés), la culture constituant un peu l'âme de la nation, que l'action des pouvoirs publics devait préserver (monuments historiques, musées, bibliothèques, théâtres nationaux chargés de l'exécution d'un répertoire classique rigoureusement sélectionné). Seule une élite participait de façon continue à l'enrichissement de ce patrimoine, les manifestations intellectuelles et artistiques d'inspiration locale étant plutôt considérées comme du « folklore » que comme des activités culturelles. Dans ce système le seul rôle de l'Etat était de donner, de répandre la culture parmi toutes les couches de la société au moyen de services publics de type classique auxquels le droit administratif classique (du temps du règne de la notion de service public), était parfaitement adapté (Education nationale, musées, bibliothèques, etc...).

Cette action culturelle restreinte des pouvoirs publics, devait rester limitée car elle ignorait toute analyse sociologique profonde de la société et du rôle de la culture en son sein.

II. Culture et Société :

L'Etat libéral s'était donc efforcé de transmettre un patrimoine culturel national commun à tous ses sujets et nécessaire à son homogénéité, mais cette homogénéité était une fiction sur le plan socio-économique, et l'erreur fut d'en négliger les conséquences au plan culturel ; bien plus on a conçu la culture officielle comme un remède aux disparités socio-économiques, remède auquel on ne consacrait d'ailleurs qu'une bien faible partie du budget des pouvoirs publics.

Pour des raisons essentiellement économiques, les classes les plus défavorisées de la société (la majorité des salariés, et les agriculteurs) se sont trouvées coupées de cette culture théoriquement nationale, en fait essentiellement bourgeoise et parisienne. Cette coupure n'a pas provoqué un vide culturel total dans ces catégories défavorisées, mais l'apparition de cultures partielles rivales de la culture nationale, car il est pratiquement certain

qu'il y a pas de groupe social structuré et durable qui ne secrète sa propre culture. Ces cultures étant généralement jugées médiocres (musiques et danses populaires, farces, théâtres des boulevards, etc...) ou, trop « engagées » sur un plan politique, confessionnel ou syndical, les pouvoirs publics se sont bien gardés de les reconnaître et de les aider, prenant prétexte de leur libéralisme et de leur neutralité, s'abritant derrière la fiction de l'homogénéité culturelle, comme ils niaient alors sur un plan politique, l'existence de la lutte des classes. Ainsi au lieu de favoriser une interpénétration de ces cultures partielles et de la culture nationale, qui aurait été profitable à tous, ils ont favorisé, par leur abstention, une différenciation, voire une opposition culturelle à fondement socio-économique (ou en d'autres domaines, à fondement confessionnel ou régionaliste (1)).

La coupure de la société en classes sociales constitue finalement le principal facteur de différenciation culturelle, celui que l'on ne peut nier si l'on veut développer une véritable politique culturelle des pouvoirs publics. La culture est d'ailleurs profondément ressentie par chacun comme une question de classe. « L'élite » au sens où l'entendait Pareto (2) est aussi une élite culturelle, et la culture est ressentie par beaucoup comme l'un des principaux moyens de promotion sociale. Une personne se sent déclassée lorsque sa situation socio-économique ne correspond pas à ses moyens ou à ses aspirations culturelles. Les sociologues marxistes voient dans la culture, le produit d'une situation socio-économique de classe, et pratiquement tous les sociologues constatent l'existence de composantes culturelles dans le phénomène des classes sociales. Les classes sociales constituent en effet, selon certains sociologues des groupements de fait, marqués par une structuration poussée (tendance à la cohésion, à l'adoption de formes propres de sociabilité, de leurs propres valeurs, et pratiquement, de leur propre culture), par la résistance à la pénétration par la société globale et par l'incompatibilité radicale avec les autres classes (3). La classe sociale a donc une vocation « supra-fonctionnelle », elle a tendance à tout assumer et à tout marquer, y compris la culture.

(1) Les dangers de cette abstention de l'Etat ont été dénoncés par le doyen Maurice Hauriou dans le domaine moral (qu'il entendait très largement) « cette attitude de l'Etat qui consiste à mettre l'ordre matériel au-dessus de l'ordre moral et la puissance matérielle au-dessus des puissances morales est en soi révolutionnaire et ne tarde pas à devenir dangereuse pour la liberté ainsi que pour la société » (précis de droit constitutionnel 1923 p. 37-38) le même auteur reconnaissait à l'Etat la mission de protéger la culture littéraire et artistique (idem p. 150) mais ne reconnaissait pas le caractère d'intérêt général du théâtre (note sous C.E. 17 janvier 1916 Astruc. S. 1916 349).

(2) « *traité de sociologie générale* » 1917.

(3) Cf. GURVITCH « *le concept des classes sociales* », cours de Sorbonne.

En fait les classes sociales sont plus ou moins homogènes plus ou moins « structurées » et évoluent dans le temps, et l'individu n'est pas aussi « structuré » dans ses attitudes que la classe à laquelle il reconnaît appartenir (4). Le résultat de cette compétition entre les classes sociales elles-mêmes, et entre elles et la société consiste souvent en un compromis au sein même de chaque individu. L'attitude culturelle de chacun est marquée par ce compromis.

La France étant l'une des sociétés les plus compartimentées en nombreuses classes sociales, elle est inévitablement l'une des plus composites au plan culturel. De plus de nombreux autres facteurs, confessionnels, régionaux et politiques, se joignent aux facteurs socio-économiques pour accroître d'autant ce pluralisme culturel. Le principal changement apporté en matière culturelle comme en matière économique et sociale, par l'Etat interventionniste, fut de reconnaître cette diversité et de l'admettre comme l'une des données de base de sa politique. Les pouvoirs publics passaient d'une neutralité par abstention à une neutralité positive, en encourageant désormais certaines activités culturelles « engagées » et en développant, à côté d'une culture classique, une culture populaire. Cette recherche d'une nouvelle clientèle culturelle entraîna la recherche de nouvelles techniques d'animation alliant la pédagogie à la participation, susceptibles de développer l'intérêt culturel de personnes peu instruites souvent paralysées à priori par une espèce de crainte respectueuse, sinon de révolte envers une culture qui leur apparaissait jusqu'alors comme un luxe.

Ces techniques nouvelles d'animation n'allaient pas manquer d'influer sur le mode de gestion des organismes culturels.

III. *Culture et liberté :*

La liberté culturelle telle que la reconnaissait l'Etat libéral était la liberté autonomie, le droit de se cultiver, de produire des œuvres littéraires et artistiques, de parler, de se réunir, comparable, en son domaine, à la liberté du commerce et de l'industrie. Il fallait, pour en jouir avoir déjà un solide bagage culturel et des moyens financiers considérables.

L'Etat quant à lui intervenait le moins souvent possible, évitant toute « ingérence » dans un domaine que l'on croyait

(4) La culture produit et facteur générateur du sentiment de classe est également par elle-même un facteur de promotion individuelle et collective et donc facteur d'évolution. Son dynamisme propre constitue la meilleure critique de son explication essentiellement socio-économique présentée par les marxistes.

peut penser l'Etat royal suffisamment établi pour résister désormais aux crises futures.

*
* *

Ainsi, le XIII^e siècle avait bien marqué la fin de la chrétienté moyenâgeuse. Des sociétés et des cultures nationales étaient apparues entre les XIII^e et XV^e siècles, sociétés anglaise, allemande, italienne et française. La société française comme ses voisines est composite ; équilibrée en divers pouvoirs au XIII^e siècle, elle laissa très vite pressentir, malgré la guerre de cent ans, le futur rôle éminent de l'Etat royal. Pendant la guerre franco-anglaise déjà les soucis culturels des individus s'étaient plus ou moins estompés et, de façon très caractéristique, seuls le théâtre essentiellement populaire et récréatif, et les chroniques favorables aux grands et images de leurs luttes, avaient subsisté. L'heureuse conclusion de la guerre avait contribué à magnifier en tout le rôle du monarque, ce qui n'allait pas manquer d'avoir d'importantes conséquences au point de vue de l'action culturelle au cours des périodes suivantes.

CHAPITRE II

Aux Etats personnels correspond un mécénat personnel.

Ce mécénat est essentiellement un mécénat royal. De même que la vie, politique, administrative et dans une certaine mesure économique, avec le colbertisme, s'organise autour du roi, représentant de l'Etat ou plutôt Etat incarné, la vie culturelle se concentre à la cour ou autour de la cour. Ce mouvement fut voulu par Louis XIV et ses ministres. Il ne fallait pas que des sociétés se forment au sein ou en marge de l'Etat royal ; Richelieu reprochait déjà aux protestants de « partager l'Etat avec le roi » (1) et n'eut de cesse que de les vaincre (grâce d'Alés. 1629). Louis XIV, et surtout son ministre Colbert, surintendant des bâtiments du roi (1664-1691), parachevèrent la centralisation culturelle au point de lui donner l'aspect d'un culte païen au roi soleil. Mais avant eux les autres rois, de façon plus souple, s'étaient efforcés par goût ou par orgueil monarchique, de créer autour d'eux tout un milieu culturel, divers et raffiné.

A l'égard des lettrés, savants, poètes et artistes, les rois se comportèrent en mécènes soucieux d'avoir autour d'eux les gens les plus savants et les objets d'art les plus fins, fiers aussi de les savoir enviés par les princes voisins ou même par les grands du royaume. Sur ce plan aussi la lutte entre le roi et les grands du royaume devient très vite inégale, à l'avantage du monarque. Non seulement le mécénat royal parvint à éclipser totalement le mécénat des grands mais il parvint également par différents moyens et souvent inconsciemment à étouffer l'action culturelle des Eglises, municipalités, corporations et autres corps.

(1) ELLUL, tome II, page 509

Le mécénat royal.

Très proche, à ses débuts, d'un mécénat privé (§ 1), il se hausse, avec l'assimilation du Roi et de l'Etat, au rang d'un véritable mécénat public par lequel le souverain, à travers sa propre gloire, poursuivra la gloire de la nation et au-delà de son propre intérêt recherchera l'élévation intellectuelle et artistique en même temps que l'intégration de la nation (§ 2).

§ 1. Le mécénat royal privé.

Le roi se comportait à l'égard de la culture comme n'importe quel particulier, qu'il fut grand du royaume ou riche bourgeois. Il est essentiellement un individu parmi d'autres avec ses goûts, ses préférences, mais un individu privilégié, que l'on respecte comme un personnage quasi sacré et dont on cherche la protection ou la faveur ; un individu dont les moyens financiers, à plus forte raison les moyens de contrainte sont sans commune mesure avec ceux des autres grands.

Ce mécénat royal privé se continuera à l'époque de la monarchie absolue et le mécénat royal public ne fit que s'y ajouter. De ce mécénat royal privé il convient d'étudier d'abord les motivations (A), avant d'en étudier les moyens d'action (B).

A. Les motivations.

Elles sont essentiellement de deux types : d'une part la recherche d'une certaine culture personnelle et d'une distraction et d'autre part la recherche d'un certain prestige, le souci d'un rang à tenir.

A la première motivation correspondent plusieurs activités royales, d'ailleurs inséparables de l'idée que l'on se fait communément de certains souverains. Le roi collectionneur, le roi bibliophile et le roi ami des muses. Très tôt les souverains se sont mis à rechercher les objets curieux et rares, à les faire rechercher et à les garder précieusement. Déjà Charlemagne montrait sa fierté des présents orientaux offerts par Haroun el Raschid, puis Saint Louis échangea aussi des présents avec les sultans musulmans. Charles V (1364-1380) fut le premier à en faire vraiment collection. François 1^{er} (1515-1547) se montra sans doute le plus avide de toutes sortes de nouveautés, chargeant d'ailleurs tous les voyageurs d'enrichir son « cabinet des singularités ». Envoyant de véritables missions culturelles à l'étranger il inaugura le « mécénat royal public » dont nous parlerons ci-après. Charles VIII et Louis XII juste avant lui, avaient d'ailleurs usé de procédés moins pacifiques pour bénéficier du patrimoine artistique de l'Italie. Le

« cabinet des singularités » de François 1^{er} est à l'origine très lointaine du musée de l'homme (2) : crocodiles empaillés, oiseaux rares et fruits exotiques y firent leur entrée. Marie de Médicis fit installer ce cabinet au Louvre en 1612. Ensuite son rôle fut joué par le « cabinet des médailles » de la bibliothèque royale, dans lequel outre la collection numismatique royale se constitua un véritable musée ethnographique avec de nombreux objets venant de Chine et d'Amérique. Mais avec la bibliothèque royale nous touchons là aussi au mécénat royal public.

Le roi collectionneur est aussi bibliophile. Le goût de Charlemagne, Louis XI et surtout Charles V pour les manuscrits est très connu. Ce dernier surtout en transformant la forteresse du Louvre en château de plaisance fut à l'origine de sa vocation muséographique. Il y installa sa bibliothèque et y accumula les œuvres d'art ; sous son règne la « librairie » royale comprend déjà environ 1.200 manuscrits (3), (4). Charles VI et Charles VII sont trop soucieux des affaires du royaume, pendant la guerre de 100 ans pour continuer cette œuvre (la collection de Charles V fut même vendue au duc de Bedford). Avec Louis XI les collections royales d'imprimés et de manuscrits se reconstituèrent et les successeurs, Charles VIII, Louis XII et François 1^{er}, furent les plus bibliophiles et humanistes des rois de France. François 1^{er} fit même rechercher dans tout le Moyen Orient des exemplaires jusqu'alors introuvables de textes anciens, profanes ou sacrés ; il prit un soin tout particulier de ses bibliothèques, réunissant celle de Blois à celle de Fontainebleau et choisissant Guillaume Budé comme maître de sa librairie. Sous les règnes suivants s'occupèrent de la librairie des personnages aussi illustres que Jacques Amyot (nommé en 1594) et Jacques Auguste de Thou. Henri IV fit transférer la bibliothèque royale au collège de Clermont, mais ne se satisfait pas encore de ne pas l'avoir sous la main dans son palais. Aussi faute d'un local adéquat on institua alors au Louvre une annexe de la bibliothèque royale, « Le cabinet du roi ». Sous Louis XIV la bibliothèque royale se rapprocha encore plus de la résidence royale, en gagnant son emplacement actuel.

Mais dès François 1^{er} cette bibliothèque avait perdu son caractère quasiment privé et pris, grâce à l'institution du dépôt légal (1537), un caractère national qui la destinait à être le conservatoire national des imprimés français. De plus, le Roi, à l'instigation de Budé, avait ouvert aux savants sa bibliothèque de Blois

(2) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 196, Le musée de l'homme.

(3) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 50, La Bibliothèque nationale, p. 4 et 5.

(4) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 210, Le Palais du Louvre p. 8 et suiv.

puis de Fontainebleau, la transformant ainsi en un prestigieux instrument de travail pour les lettrés de son temps (5).

Le roi, collectionneur et bibliophile, était aussi ami des muses, au point de se piquer parfois lui-même de poésie comme François 1^{er}. Hommes de lettres, poètes et artistes bénéficient du soutien de la famille royale. La poésie profita tout particulièrement du mécénat royal, car elle enchantait la cour. Les poètes courtisans, Marot ou Mellin de Saint Gelais, surent parler au Roi mais surtout enrichirent considérablement la poésie française sous la royale protection de François 1^{er}, d'Anne de Bretagne, de Marguerite de Navarre et de Renée de France, duchesse de Ferrare auprès de laquelle Marot trouva refuge. Marguerite de Navarre, sœur de François 1^{er}, fut elle-même un des plus purs poètes de la renaissance française. Henri II, et sa sœur, Marguerite de Berry, continuèrent la politique de François et de Marguerite en soutenant « La pleïade ». Mais les souverains voyaient beaucoup plus loin que leur simple divertissement poétique en appelant auprès d'eux des humanistes de renom ; ils cherchaient alors à favoriser l'expansion de la culture et de la science humanistes en France. Déjà Charles VIII avait fait venir d'Italie Jean Lascaris dont Guillaume Budé fut l'élève. François 1^{er} fit appel à Erasme en 1522, mais en vain, et créa en 1530 le « Collège Royal des Trois Langues » pour l'enseignement des matières qui se heurtaient jusqu'alors à l'hostilité de la Sorbonne. Aux trois langues (grec, latin, et hébreux) il fit ajouter l'enseignement de la médecine et des mathématiques. Ainsi les plus grands des humanistes reçurent toute latitude pour favoriser l'avancement des lettres et des sciences. Ces érudits publiaient d'ailleurs leurs œuvres à l'imprimerie royale dirigée elle-même par un humaniste de renom, Robert Estienne (6).

Les arts eux-mêmes ne firent pas défaut à ce vaste mouvement. Tous les arts et tous les artistes français ou italiens bénéficièrent de l'engouement du roi et des grands. Charles VIII attire en France le médailleur Jean de Candida, Louis XII invite Léonard de Vinci et François 1^{er} parvient à le faire résider près d'Amboise, au château de Blois, où il mourut en 1519. Les Italiens Le Rosso, Le Primatice, Niccolo dell'Abbate s'installent à Fontainebleau dont ils créent le décor intérieur. Jean Goujon (1510-1568), inspiré lui aussi des Italiens, témoigne cependant du degré de perfection auquel mena tout ce mouvement. En architecture aussi le Roi fut imitateur, en même temps que les grands et les favoris. Si le Bolognais Sebastiano Serlio arrive en France en 1541 et y

(5) Histoire de France, Larousse, tome I, « *L'âge classique* », rédigé par Roland MOUSNIER, pp. 356-357.

(6) Histoire de France, Larousse, tome I, « *L'âge classique* », par MOUSNIER, p. 357.

reçoit le titre de « peintre et architecteur du roi au fait de ses édifices et bastimens de Fontainebleau », Dominique de Cortone, dit le Boccador, avait déjà édifié de 1519 à 1540 le château de Chambord, aidé de nombreux maîtres français ; le financier Gilles Berthelot, de 1518 à 1524, avait offert à sa femme Azay le Rideau, le plus pur joyeau renaissant, également œuvre d'architectes italiens, que le roi confisquera peu après son achèvement. Pierre Lescot se vit confier par François 1^{er} la reconstruction du Louvre, Philippe Delorme par Henri II celle du château d'Anet et par Catherine de Médicis celle des Tuileries.

La cour aimait aussi la musique ; celle-ci fleurit à l'instar de la poésie et parfois même pour son accompagnement. Marot et Ronsard furent ainsi chantés et la polyphonie enchanta par les chansons profanes ou les motets religieux de Roland de Lassus, Costeley et ceux de Jannequin à la gloire de François 1^{er}.

La qualité des lettres et des arts français au xvi^e siècle accrût considérablement le prestige des souverains français à l'étranger et ils en furent très conscients. Aussi eurent-ils recours à tous les moyens pour rehausser encore le lustre de leur règne.

B. *Les moyens :*

Le mécénat royal utilise les mêmes procédés que les grands du royaume, sensiblement les mêmes que les féodaux du moyen-âge. Ces procédés intéressent soit les artistes et hommes de lettres soit leurs œuvres.

a) « *Intuitu personnae* ». Le mécénat s'intéresse à des individus soit occasionnellement soit de façon durable, à leur situation matérielle, pécuniaire quand ce n'est pas judiciaire.

De façon occasionnelle des dons récompensent telle œuvre ayant plu au souverain ; ainsi Jodelle reçut-il cinq cents écus, au dire de Brantôme (7), à la suite de la représentation de « Cléopâtre » au Collège de Boncour devant Henri II (1553), et Racine six cents livres pour l'une de ses premières œuvres, l'« Ode sur la convalescence roi » (1663). Ces dons, évidemment bien accueillis, n'étaient cependant pas de nature à assurer aux artistes et hommes de lettres la sécurité matérielle nécessaire à toute création de l'esprit. Trois procédés y tendirent : l'attribution de diverses charges dans l'entourage du roi, l'attribution de bénéfices et enfin l'attribution de pensions, ces avantages pouvant d'ailleurs fort bien se cumuler. Les charges de cour ainsi attribuées étaient générale-

(7) DESGRANGES, page 281.

ment en rapport avec les talents des intéressés. Guillaume Crétin (mort en 1525), poète de cour admiré par Marot, fut chantre de la Sainte-Chapelle de Paris et historiographe de François 1^{er} ; Jean Marot (1463-1523) fut secrétaire d'Anne de Bretagne puis valet de chambre de François 1^{er}. Clément Marot (1497-1544) obtint en sa faveur la survivance de la charge de son père auprès du roi avant d'avoir à se réfugier à la cour de Nérac puis à celle de Ferrare par suite des premières luttes religieuses. Guillaume Budé, latiniste de renom, fut bibliothécaire de François 1^{er}. Ronsard (1524-1581), élevé à la cour, y fut particulièrement en faveur auprès d'Henri II, de Charles IX et d'Henri III, et fut donc « comblé de présents, de pensions et de bénéfices » : Il fut titulaire de l'Abbaye de Bellozane, de l'Abbaye de Croix-val, du prieuré de Saint-Cosme-en-l'Isle (8), où il passa d'ailleurs une grande partie de son existence. Jacques Amyot (1513-1593) fut, lui, abbé de Bellozane par la grâce de François 1^{er}, mais aussi fut chargé de porter une lettre du Roi au concile de Trente (1551), avant d'être choisi comme précepteur des fils d'Henri II, futurs rois tous deux. Son ancien élève devenu roi sous le nom de Charles IX, le nomma en 1560 grand aumônier de France, conseiller d'Etat, puis évêque d'Auxerre.

Louis XIV lui-même, surtout célèbre pour son désir d'intégrer les arts et la culture dans l'harmonieux concert joué à la gloire de l'Etat et de sa personne (Cf. infra « Le mécénat royal public »), ne dédaigna pas tous ces procédés traditionnels d'interventions culturelles. Il est plus accessible à ses préférés, Racine, Boileau, Molière, Lulli, Mansart, Lebrun et Mignard qu'à la plus part des grands du royaume, et c'est par leur intermédiaire qu'il inspirera l'harmonieux concert qui participa à la gloire des grandes années de son règne. Racine fut nommé historiographe du roi, et Molière auquel la faveur du roi permet la liberté de son théâtre a la joie de voir le roi accepter d'être parrain de son premier fils. Mais l'on se doute que le roi n'eut pas que des protégés, et La Fontaine, est-ce à la suite de son séjour prolongé chez Fouquet, est-ce par aversion à l'égard de ses fables on ne sait, ne parvint à se concilier ses grâces ; le roi refusa même de ratifier son élection à l'Académie jusqu'à celle de Boileau plus ou moins imposée en 1684. Boileau, justement, (1636-1711) à l'égal de Racine bénéficia de toutes les faveurs royales, fut nommé historiographe en même temps que lui en 1677, après avoir obtenu une pension en 1676. Fénelon pour sa part connu la faveur comme précepteur du duc de Bourgogne, petit fils du roi et comme archevêque de Cambrai, avant la disgrâce marquée par la parution du « Télémaque », critique à l'égard de certains procédés de gouvernement, et par l'affaire du quiétisme.

(8) DESGRANGES, page 216.

En plus des dons, charges et bénéfices le roi pratiqua une très vaste politique de pensions à l'égard des écrivains, artistes et savants tant français qu'étrangers, mais cette politique de la « feuille des pensions » fut à ce point systématique qu'il semble préférable de la ranger aussi dans le « mécénat royal public ».

Non seulement la faveur royale pouvait accélérer l'heureux déroulement d'une carrière, et souvent même le conditionna, mais elle pouvait encore en éviter l'interruption par le cours « normal » de la justice ou de la censure. Ainsi pendant les luttes religieuses la protection de la famille royale permit à Marot d'échapper à plusieurs reprises au parlement et à la Sorbonne et parvint aussi à éviter le bûcher à un certain nombre d'évangélistes plus ou moins réformateurs. François 1^{er} modéra considérablement le zèle de la Sorbonne et du parlement, pour le moins intempestif (puisque Béda, le doyen de la Sorbonne, alla, en 1535, jusqu'à réclamer l'interdiction totale de tous les écrits imprimés) (9).

b) « *Intuitu materiae* ». Les souverains s'intéressaient aux artistes et aux écrivains en fonction de leurs œuvres. Nous avons déjà parlé dans les motivations du mécénat royal privé des penchants de collectionneurs et d'amateurs d'art ressentis par les personnes royales. La satisfaction de ces penchants, par des moyens classiques (achat dans le pays), peut ne pas suffire. L'on voit les souverains envoyer des missions à l'étranger, chargées d'inventorier et d'acheter, le plus secrètement pour ne pas faire monter les prix. Cette politique fut déjà pratiquée par François 1^{er} avant de l'être sur une beaucoup plus vaste échelle par le directeur de l'Académie Française à Rome, selon les désirs de Louis XIV et au grand mécontentement de la population italienne (10). Ces expéditions d'œuvres d'art sont si considérables que Colbert parle, en 1669, d'envoyer chaque année une flûte pour les ramener en France.

A l'intérieur du royaume le souverain n'eut pas scrupule à bénéficier de certains grands procès à l'encontre de hauts serviteurs de la couronne pour s'approprier leurs biens. Ainsi fit François 1^{er} à l'égard de Semblançay, son financier, qui fut exécuté et de Gilles Berthelot, l'un des seconds de Semblançay dont les biens, spécialement Azay le Rideau, furent confisqués. Louis XIV fit de même à l'égard de Fouquet, et l'on a pu se demander si la richesse de ces royales victimes et la splendeur de leurs cours n'avaient pas constitué le principal grief contre eux formulé. Toujours est-il que

(9) Cf. Pierre MESNARD, « *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* », 2^e édition, Paris, Vrin, 1951, p. 271.

(10) R. GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance des bâtiments du Roi* », thèse, Paris, 1912, p. 124.

ces deux procès incitèrent les grands ministres de Louis XIV à une sage modestie et les tournèrent tout entier vers l'édification de la gloire du règne plutôt que de leur gloire propre.

c) Sur le plan organique tout ce mécénat royal privé s'exerça d'abord dans le cadre strict de la Maison du roi avant de l'être sous Louis XII, dans celui des Bâtiments du roi (dons, nomination à la cour, etc...). Les rapports entre les intéressés et le roi étaient des rapports personnels entre le souverain et une clientèle artistique et littéraire. Cette clientèle devint très nombreuse et l'action culturelle et artistique des souverains se développa considérablement. Parallèlement les souverains cessèrent de ne tenir compte que de leur propre intérêt, de leur propre loisir ou distraction pour apprécier la culture à sa juste valeur, intellectuelle ou politique. Aussi, dès François 1^{er}, sur l'initiative du roi, alors que l'université de Paris s'était formée spontanément, furent créés de nombreuses institutions répondant à des buts d'intérêt général et non strictement royal, quoique dépendant du bon vouloir du roi. C'est la période du mécénat royal public qui vint doubler et considérablement étendre l'action du mécénat royal privé.

II. *Le mécénat royal public.*

Le mécénat royal public, que l'on peut faire remonter à François 1^{er} ne se distingue pas toujours aisément du « mécénat royal privé ». Les motivations, cependant, ne sont plus aussi royalement égocentriques ou lorsqu'elles le sont c'est que le souverain a la conscience aiguë de représenter l'Etat. De plus, au lieu d'user de moyens personnels, de la personne du Roi à certains individus qu'il veut favoriser, le mécénat royal public est un mécénat institutionnel, c'est même ce qui le caractérise le plus, le roi créant des institutions, embryons de services publics ultérieurs.

L'action reste cependant un mécénat en ce que tout dépend du bon vouloir du roi qui s'intéresse de fort près à la bonne marche des institutions culturelles et qui les dirige par l'intermédiaire de ses artistes ou de ses fonctionnaires préférés, agissant selon ses goûts. Ainsi le mécénat royal public est le prolongement du mécénat royal privé puisque l'on peut le concevoir comme la mise à la disposition des goûts royaux servis par des personnes assurées des bonnes grâces royales, de moyens institutionnels. Une étude approfondie des motivations de ce mécénat public montre cependant qu'il n'eut pas pour seul but de servir les goûts personnels du roi.

A. *Les motivations :*

Les motivations du mécénat royal public furent souvent d'une grande élévation. Il s'agissait de favoriser le développement de la

culture humaniste, artistique et nationale. Mais ce développement obéissait à des impératifs premiers : le prestige du roi et celui de la nation ; ou encore, la mise en ordre, la moralisation et l'intégration de la société.

a) Toutes les institutions créées par le mécénat royal eurent pour but au moins avoué, le développement de la culture et toutes d'ailleurs parvinrent à un certain résultat. Mais cet objectif se colora différemment selon les souverains et parfois même selon les initiatives.

François 1^{er} créa, en 1530, le « Collège Royal » (maintenant Collège de France) pour compléter l'enseignement défectueux et peu « humaniste » de la Sorbonne. La mission du Collège Royal était de communiquer et de transmettre les connaissances « dans un climat de libre interprétation des textes et des observations scientifiques » (11). Ainsi créa-t-on des « lecteurs royaux » de grec, d'Hébreu, de mathématiques parmi lesquels de nombreux humanistes de renom. Le même désir encouragea le Roi à envoyer des savants dans le Moyen Orient à la recherche, justement, de livres anciens, grecs et latin. Henri II en fit de même, grâce à la continuation de la politique ottomane de son prédécesseur.

Comme François 1^{er} s'était attaqué indirectement à la Sorbonne, en lui suscitant une concurrence et surtout une institution complémentaire, Louis XIII prit la défense des artistes indépendants contre les corporations, mais pour cela il les regroupa en une académie. Les raisons de la création de l'Académie de Peinture et de Sculpture sont d'ailleurs explicitées dans la requête des artistes peintres et sculpteurs au roi. Ceux-ci dénoncent les abus causés (12) :

« Par l'ignorance et la bassesse du plus grand nombre, qui a prévalu sur les remontrances des plus capables pour réduire en maîtrise des arts qui doivent être exercés noblement, et donne aux doreurs, étoffeurs et marbreurs, la qualité de peintres et sculpteurs dont ils se servent abusivement pour donner tous les jours, sous prétexte de leur maîtrise des troubles et empêchements à ceux qui, avec plus d'honneur et de capacité professent ces arts libéraux ».

Par arrêt du Conseil d'Etat, « Le Roi étant en son conseil », cette requête obtint une suite favorable. L'arrêt du Conseil interdisait aux maîtres jurés peintres et sculpteurs de se mêler dorénavant des activités de l'Académie. Un mois plus tard, en février

(11) Cf. « *L'éducation nationale* », ouvrage collectif, P.U.F., p. 551, chapitre de J. MAJALUT sur « *Les grands corps savants* ».

(12) Cf. Notes et Etudes Documentaires (N.E.D.), N° 2.032, « *L'Institut de France* », p. 5 et suite.

1648, des lettres patentes approuvent les statuts de l'Académie, et en particulier la possibilité pour elle de « poser modèle » et donc de donner un enseignement, ce qui devint très vite sa principale activité. De même les lettres patentes spécifient que « ils (les académiciens) se communiqueront les lumières dont ils sont éclairés, n'étant pas possible qu'un particulier les puisse toutes avoir ».

En 1654 de nouvelles lettres patentes confèrent même à l'Académie le monopole de l'enseignement et raffirment les motivations profondes du Roi : « Les arts de peinture et sculpture ayant toujours été chéris et favorisés des rois nos prédécesseurs, particulièrement de François 1^{er}, Henri II, Henri IV et Louis XIII... mais les continuelles guerres dont cet Etat a été affligé... ayant attiédi le zèle et la faveur des plus illustres artisans... Nous nous sommes trouvés obligés d'employer notre autorité pour les purger et remettre en leur premier éclat ». En 1664, après le traité des Pyrénées, Louis XIV considéra qu'il ne pouvait « rien faire de plus convenable pour son royaume que d'y faire cultiver les sciences et les arts libéraux ». Les monopoles de l'Académie furent renforcés. Parmi eux l'Académie possédait désormais celui des expositions, qui à partir de 1669 se tinrent au Louvre dans la grande galerie. En 1666 Colbert proposa la fondation de l'Académie de France à Rome dans un double but, prestigieux et utilitaire.

L'Académie de peinture et de sculpture prenait de plus en plus d'importance et, en 1676, le roi autorisait l'établissement d'écoles académiques « dans toutes les villes du royaume où elles seront jugées nécessaires », en même temps qu'il rappelait ses buts :

« La splendeur et la félicité d'un Etat ne consistent pas seulement à soutenir au dehors la gloire des armes mais aussi à faire éclater au dedans l'abondance des richesses et fleurir l'ornement des sciences et des arts » (13).

Ainsi le souverain affirmait le second caractère de cette culture qu'il visait à développer. Elle devait servir à la splendeur de l'Etat. Elle devait également, dans le même ordre d'idée, être nationale, et c'est en ceci que l'action de Louis XIV se distingua de celle de François 1^{er} que ne cherchait sa gloire et celle du royaume qu'à travers l'épanouissement d'une culture humaniste.

Cette recherche d'une culture nationale dans tous les domaines est particulièrement illustrée par l'histoire du théâtre et de l'opéra. La politique de Louis XIV à l'égard de la Comédie Fran-

(13) N.E.D., N° 2.032, « *L'Institut de France* », p. 8.

çaise est bien connue. La lettre de cachet du 21 octobre 1680 fonde la Comédie Française par fusion de la Troupe de l'Hôtel de Bourgogne et de celle de l'Hôtel Guénégaud (14). En 1681 une autre lettre de cachet garantit une pension de retraite aux artistes ; enfin, le 24 août 1682 une troisième décision royale octroie aux comédiens français un brevet de pension annuelle de 12.000 livres. C'est la fin de la politique du « bon plaisir » (15). Ainsi donc le roi intervient en matière de théâtre comme dans les autres secteurs artistiques. La lettre de cachet du 21 octobre 1680 donnait à ladite troupe le monopole des comédiens dans Paris, aussi les comédiens protestèrent-ils en 1699 contre l'arrivée à Paris d'une certaine « comédie italienne » dans des termes qui soulignent fort bien l'esprit de leur institution :

« établir une autre troupe à leur préjudice ce serait les mettre hors d'Etat... de répondre avec éclat à l'honneur qu'ils ont d'être à votre majesté, de contribuer aux plaisirs de Monseigneur et à ceux des princes, et de *soutenir parmi les étrangers* la gloire et la magnificence des spectacles » (15).

Ils savaient comment parler au roi ! Mais celui-ci pour une fois fit la sourde oreille, refusa de maintenir le monopole de la Comédie Française et permit à la Comédie Italienne de jouer à Paris, semblant préférer une saine émulation à une protection abusive.

Pour l'Opéra il s'agissait au contraire de créer un genre qui n'existait pratiquement pas en France. Au début du règne de Louis XIV existait seulement, à Paris, une troupe italienne, que Mazarin avait fait venir. L'emploi d'une langue étrangère sur scène suscitait de vives oppositions, aussi le poète Perrin, aidé de Lambert, organiste de l'église Saint Honoré, voulut-il créer un opéra français. Une « pastorale » de leur composition reçut bon accueil du roi (16) et, le 28 juin 1669 Louis XIV autorisait par lettres patentes, Perrin à fonder « des Académies d'Opéra ou représentations en musique et en langue française, *sur le pied de celles d'Italie* » (16). Il s'agissait donc bien de créer un opéra national comparable à l'opéra italien. Le privilège accordé à Perrin autorisait d'ailleurs les nobles à chanter l'opéra sans déroger, et Lully, surintendant de la musique du roi, fut le véritable créateur du « genre opéra » en France (16). Mais ce n'est qu'en 1713 qu'une

(14) N.E.D., N° 1.869, « *Les théâtres nationaux en France* ». p. 4, et Jack LANG, « *L'Etat et le théâtre* » qui, de très loin, fait l'étude la plus complète de l'histoire et du statut de la Comédie Française - L.G.D.J. 1968, p. 76 à 104 et 125 à 156.

(15) Cf. N.E.D. N° 1869, « *Les théâtres nationaux en France* », p. 4.

(16) Cf. N.E.D. N° 1.869, « *Les théâtres nationaux en France* ». p. 15.

aide financière régulière lui fut accordée, grâce à « un fond de 15.000 livres pour gratifications exceptionnelles et de 10.000 livres destinées aux pensions de retraite des artistes ».

L'Opéra Comique ne bénéficia pas aussitôt de l'intérêt du roi ; son répertoire peut-être moins grandiose, moins noble était plus adapté aux goûts du XVIII^e siècle qu'au classicisme et au sens de la grandeur du XVII^e. Aussi pendant ce dernier siècle se heurtait-il à l'opposition ouverte de l'Opéra, de la Comédie Française, et de la Comédie Italienne. Si le Châtelet de Paris, avait autorisé en 1596, les forains, héritiers du théâtre moyenâgeux, à jouer « pendant le temps de la Foire Saint Germain » (17), ce n'est qu'en 1750 que l'Opéra Comique s'installe dans une vraie salle, avec un orchestre important et des compositeurs connus (Duri, Philidor, Monsigny), en 1762 que le roi intervient en la matière, en ordonnant la fusion de la troupe italienne et de la troupe foraine en une seule Comédie Italienne qui s'installa dans l'Hôtel de Bourgogne. En 1780 la Comédie Italienne perdit jusqu'à son nom pour devenir « Opéra Comique » en vertu de nouvelles lettres patentes. Voilà comment fut opéré la « francisation » de l'Opéra Comique.

b) Les motivations premières de toute cette politique culturelle des rois de France, de François 1^{er} à la Révolution, étaient aussi d'ordre extra culturel. Il s'agissait tout à la fois de défendre et d'étendre le prestige du roi et celui de la nation, ou encore de rechercher par la culture une moralisation et une intégration de la société.

Perrault, « contrôleur des Bâtiments du roi », dans ses mémoires relate le discours de Louis XIV aux savants de la « petite académie » (inscription et médailles) dont il suivait les débats : « Vous pouvez messieurs juger de l'estime que je fais de vous puisque je vous confie la chose du monde qui m'est plus précieuse qui est ma gloire » (18). A cette gloire du Roi, soulignée par les observateurs de l'époque, tous les Français et toutes les institutions collaboraient. Le Roi est jeune, beau, triomphant à l'intérieur et l'extérieur du royaume, et pénétré de l'idée qu'il lui revient de démontrer qu'il y a « encore un Roi au monde » (19). Le roi joue son rôle devant tous, son « métier de roi, grand, noble et délicieux » (20). Il a d'ailleurs conscience de répondre à l'attente des

(17) N.E.D., « *Les théâtres nationaux en France* », N° 1.869, p. 17.

(18) PERRAULT, « *Mémoires* », p. 41. Cité dans GUILLEMET « *Essai sur la surintendance des bâtiments du roi* », thèse, Faculté de Droit, Paris, 1912, p. 3.

(19) LAVISSE, VII, p. 229. Cité dans GUILLEMET, « *La surintendance des bâtiments du roi* », p. 5.

(20) « *Réflexions sur le métier de roi, Mémoires* », II, p. 518, édit. Dreyss, probablement écrit par Louis XIV lui-même.

Français. Ce qui fut au début du règne penchant naturel de tout un peuple fut ensuite orchestré par Colbert et la surintendance des bâtiments du roi, jusqu'à atteindre parfois les limites extrêmes de la flatterie (21). Boileau n'arrêta pas de chanter le roi conquérant dans son épître « Au Roi, le passage du Rhin », le comparant ailleurs dans « l'ode sur la prise de Namur » à Jupiter lui-même. Bossuet ne fut pas en reste et il n'est pas jusqu'au protestant Jurieu qui n'ait déclaré qu'« Il n'y a point de protestant dans le royaume, qui ne vénère et je puis dire qui n'adore votre majesté, comme la plus brillante image de Dieu eut posée de lui-même sur la terre » (22). L'Académie royale des inscriptions et médailles fut d'ailleurs créée en 1663 pour contrôler ces devises, dédicaces, allégories distribuées dans tout le royaume sur les monuments, et dans les fêtes et pour ordonnancer en quelque sorte la liturgie de ce culte royal.

Le concert spontané, ou suscité, fut donc unanime tout au long des quarante premières années du règne, et la gloire du roi immense.

Le roi se satisfaisait certainement de cette gloire, mais il la recherchait surtout pour la grandeur de l'Etat, la puissance du royaume, buts ultimes de son « métier de roi ». On rechercha la gloire du règne vis à vis des grands, à la cour par exemple, ou vis à vis des étrangers par la même cour, les académies, les subventions aux savants étrangers, dont bénéficièrent par exemple le danois Roemer, les italiens Cassini et Gugliemi, ainsi que Huyghens et Leibniz (23). La politique royale avait en cela des buts utilitaires mais aussi politiques et moraux.

L'académie des sciences se vit confier des expériences de toutes sortes, l'établissement de cartes de géographie mais aussi la réalisation du projet d'adduction d'eau de Versailles pour lesquels Louvois, successeur de Colbert à la surintendance, insista tout particulièrement.

Mais au-delà de cette gloire intellectuelle, artistique et scientifique outre les découvertes et les travaux utiles, les innovations du grand règne répondaient toutes à des objectifs de haute politique culturelle, sinon même à une volonté de centralisation et d'harmonisation de la pensée. De même que la cour devait amener à Versailles la grande noblesse et par là même limiter son ambition

(21) Cf. RUYSEN, « *Les sources doctrinales de l'internationalisme* », I.U.F., 1958, tome II, p. 40 et suite.

(22) « *Les derniers efforts de l'innocence affligée* », La Haye, 1682, 2^e entretien, p. 145.

(23) N.E.D., « *L'Institut de France* », N° 2.032, p. 11.

et son agitation, de même les académies devaient servir à l'amélioration de la mentalité publique, c'est-à-dire essentiellement à l'intégration intellectuelle du royaume. Finies les belles lettres, les salons, et la carte de tendre. Si le but de l'Académie était « de rendre le langage français non seulement élégant, mais capable de traiter tous les arts et toutes les sciences » (24), l'Académie devait faire régner un certain esprit : « personne ne sera reçu à l'Académie... qui ne soit de bonnes mœurs, de bonne réputation, de bon esprit et propre aux fonctions académiques ». La compagnie ne pouvait discuter la religion, la politique et la morale, qui ne devaient être abordées que « conformément à l'autorité du Prince, à l'Etat du gouvernement et aux lois du royaume ». La pureté et la sobriété ainsi que la fixation de « règles certaines à notre langue furent données pour tâche à la savante compagnie » (25).

L'Académie des inscriptions et médailles dont nous avons vu la véritable nature de commission des spectacles (26) fut choisie parmi les membres de l'Académie Française en considération de certaines qualités bien précises que le Roi énonce dans ses lettres patentes de 1713 qui rappellent la création de l'institution en 1663 lorsqu'il avait choisi « un petit nombre de savants les plus versés dans la connaissance de l'histoire et de l'antiquité pour travailler aux inscriptions, aux devises, aux médailles, et pour répandre sur tous les « monuments » de ce genre le goût et la noble simplicité qui en font le prix » (27). Ces recommandations jointes aux privilèges très vite obtenus par les académies en matière d'enseignement artistique tout particulièrement, n'allaient pas manquer de répandre en France un vent de classicisme, de mesure, d'harmonie, qui restera encore puissant dans la première moitié du XVIII^e siècle. En matière culturelle, comme en matière sociale et politique, la France fut alors une société ordonnée, hiérarchisée, et assez profondément intégrée.

B. — *Les moyens : la surintendance des bâtiments du roi :*

François 1^{er} par le Collège de France et ses magnifiques constructions, Richelieu avec l'Académie Française, avaient déjà donné certaines institutions à vocation culturelle à la France, mais aucun roi, ni même peut-être aucun chef d'Etat, n'eut en France une politique culturelle aussi poussée dans ses objectifs, efficace dans ses moyens que ne l'eut Louis XIV, grâce à Colbert. Colbert forgea

(24) N.E.D., « *L'Institut de France* », N° 2.032, p. 4 et 5. Lettres patentes de janvier 1635 créant l'Académie.

(25) N.E.D., idem, p. 4.

(26) GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance des bâtiments du Roi* », opus, cit. p. 38 et suiv.

(27) N.E.D., « *L'Institut de France* », opus. cit. p. 9.

peut penser l'Etat royal suffisamment établi pour résister désormais aux crises futures.

*
* *

Ainsi, le ^{xiii}e siècle avait bien marqué la fin de la chrétienté moyenâgeuse. Des sociétés et des cultures nationales étaient apparues entre les ^{xiii}e et ^{xv}e siècles, sociétés anglaise, allemande, italienne et française. La société française comme ses voisines est composite ; équilibrée en divers pouvoirs au ^{xiii}e siècle, elle laissa très vite pressentir, malgré la guerre de cent ans, le futur rôle éminent de l'Etat royal. Pendant la guerre franco-anglaise déjà les soucis culturels des individus s'étaient plus ou moins estompés et, de façon très caractéristique, seuls le théâtre essentiellement populaire et récréatif, et les chroniques favorables aux grands et images de leurs luttes, avaient subsisté. L'heureuse conclusion de la guerre avait contribué à magnifier en tout le rôle du monarque, ce qui n'allait pas manquer d'avoir d'importantes conséquences au point de vue de l'action culturelle au cours des périodes suivantes.

CHAPITRE II

Aux Etats personnels correspond un mécénat personnel.

Ce mécénat est essentiellement un mécénat royal. De même que la vie, politique, administrative et dans une certaine mesure économique, avec le colbertisme, s'organise autour du roi, représentant de l'Etat ou plutôt Etat incarné, la vie culturelle se concentre à la cour ou autour de la cour. Ce mouvement fut voulu par Louis XIV et ses ministres. Il ne fallait pas que des sociétés se forment au sein ou en marge de l'Etat royal ; Richelieu reprochait déjà aux protestants de « partager l'Etat avec le roi » (1) et n'eut de cesse que de les vaincre (grâce d'Alés. 1629). Louis XIV, et surtout son ministre Colbert, surintendant des bâtiments du roi (1664-1691), parachevèrent la centralisation culturelle au point de lui donner l'aspect d'un culte païen au roi soleil. Mais avant eux les autres rois, de façon plus souple, s'étaient efforcés par goût ou par orgueil monarchique, de créer autour d'eux tout un milieu culturel, divers et raffiné.

A l'égard des lettrés, savants, poètes et artistes, les rois se comportèrent en mécènes soucieux d'avoir autour d'eux les gens les plus savants et les objets d'art les plus fins, fiers aussi de les savoir enviés par les princes voisins ou même par les grands du royaume. Sur ce plan aussi la lutte entre le roi et les grands du royaume devient très vite inégale, à l'avantage du monarque. Non seulement le mécénat royal parvint à éclipser totalement le mécénat des grands mais il parvint également par différents moyens et souvent inconsciemment à étouffer l'action culturelle des Eglises, municipalités, corporations et autres corps.

(1) ELLUL, tome II, page 509

Le mécénat royal.

Très proche, à ses débuts, d'un mécénat privé (§ 1), il se hausse, avec l'assimilation du Roi et de l'Etat, au rang d'un véritable mécénat public par lequel le souverain, à travers sa propre gloire, poursuivra la gloire de la nation et au-delà de son propre intérêt recherchera l'élévation intellectuelle et artistique en même temps que l'intégration de la nation (§ 2).

§ 1. Le mécénat royal privé.

Le roi se comportait à l'égard de la culture comme n'importe quel particulier, qu'il fut grand du royaume ou riche bourgeois. Il est essentiellement un individu parmi d'autres avec ses goûts, ses préférences, mais un individu privilégié, que l'on respecte comme un personnage quasi sacré et dont on cherche la protection ou la faveur ; un individu dont les moyens financiers, à plus forte raison les moyens de contrainte sont sans commune mesure avec ceux des autres grands.

Ce mécénat royal privé se continuera à l'époque de la monarchie absolue et le mécénat royal public ne fit que s'y ajouter. De ce mécénat royal privé il convient d'étudier d'abord les motivations (A), avant d'en étudier les moyens d'action (B).

A. Les motivations.

Elles sont essentiellement de deux types : d'une part la recherche d'une certaine culture personnelle et d'une distraction et d'autre part la recherche d'un certain prestige, le souci d'un rang à tenir.

A la première motivation correspondent plusieurs activités royales, d'ailleurs inséparables de l'idée que l'on se fait communément de certains souverains. Le roi collectionneur, le roi bibliophile et le roi ami des muses. Très tôt les souverains se sont mis à rechercher les objets curieux et rares, à les faire rechercher et à les garder précieusement. Déjà Charlemagne montrait sa fierté des présents orientaux offerts par Haroun el Raschid, puis Saint Louis échangea aussi des présents avec les sultans musulmans. Charles V (1364-1380) fut le premier à en faire vraiment collection. François 1^{er} (1515-1547) se montra sans doute le plus avide de toutes sortes de nouveautés, chargeant d'ailleurs tous les voyageurs d'enrichir son « cabinet des singularités ». Envoyant de véritables missions culturelles à l'étranger il inaugura le « mécénat royal public » dont nous parlerons ci-après. Charles VIII et Louis XII juste avant lui, avaient d'ailleurs usé de procédés moins pacifiques pour bénéficier du patrimoine artistique de l'Italie. Le

« cabinet des singularités » de François 1^{er} est à l'origine très lointaine du musée de l'homme (2) : crocodiles empaillés, oiseaux rares et fruits exotiques y firent leur entrée. Marie de Médicis fit installer ce cabinet au Louvre en 1612. Ensuite son rôle fut joué par le « cabinet des médailles » de la bibliothèque royale, dans lequel outre la collection numismatique royale se constitua un véritable musée ethnographique avec de nombreux objets venant de Chine et d'Amérique. Mais avec la bibliothèque royale nous touchons là aussi au mécénat royal public.

Le roi collectionneur est aussi bibliophile. Le goût de Charlemagne, Louis XI et surtout Charles V pour les manuscrits est très connu. Ce dernier surtout en transformant la forteresse du Louvre en château de plaisance fut à l'origine de sa vocation muséographique. Il y installa sa bibliothèque et y accumula les œuvres d'art ; sous son règne la « librairie » royale comprend déjà environ 1.200 manuscrits (3), (4). Charles VI et Charles VII sont trop soucieux des affaires du royaume, pendant la guerre de 100 ans pour continuer cette œuvre (la collection de Charles V fut même vendue au duc de Bedford). Avec Louis XI les collections royales d'imprimés et de manuscrits se reconstituèrent et les successeurs, Charles VIII, Louis XII et François 1^{er}, furent les plus bibliophiles et humanistes des rois de France. François 1^{er} fit même rechercher dans tout le Moyen Orient des exemplaires jusqu'alors introuvables de textes anciens, profanes ou sacrés ; il prit un soin tout particulier de ses bibliothèques, réunissant celle de Blois à celle de Fontainebleau et choisissant Guillaume Budé comme maître de sa librairie. Sous les règnes suivants s'occupèrent de la librairie des personnages aussi illustres que Jacques Amyot (nommé en 1594) et Jacques Auguste de Thou. Henri IV fit transférer la bibliothèque royale au collège de Clermont, mais ne se satisfait pas encore de ne pas l'avoir sous la main dans son palais. Aussi faute d'un local adéquat on institua alors au Louvre une annexe de la bibliothèque royale, « Le cabinet du roi ». Sous Louis XIV la bibliothèque royale se rapprocha encore plus de la résidence royale, en gagnant son emplacement actuel.

Mais dès François 1^{er} cette bibliothèque avait perdu son caractère quasiment privé et pris, grâce à l'institution du dépôt légal (1537), un caractère national qui la destinait à être le conservatoire national des imprimés français. De plus, le Roi, à l'instigation de Budé, avait ouvert aux savants sa bibliothèque de Blois

(2) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 196, Le musée de l'homme.

(3) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 50, La Bibliothèque nationale, p. 4 et 5.

(4) « *La Documentation Française Illustrée* », N° 210, Le Palais du Louvre p. 8 et suiv.

puis de Fontainebleau, la transformant ainsi en un prestigieux instrument de travail pour les lettrés de son temps (5).

Le roi, collectionneur et bibliophile, était aussi ami des muses, au point de se piquer parfois lui-même de poésie comme François 1^{er}. Hommes de lettres, poètes et artistes bénéficièrent du soutien de la famille royale. La poésie profita tout particulièrement du mécénat royal, car elle enchantait la cour. Les poètes courtisans, Marot ou Mellin de Saint Gelais, surent parler au Roi mais surtout enrichirent considérablement la poésie française sous la royale protection de François 1^{er}, d'Anne de Bretagne, de Marguerite de Navarre et de Renée de France, duchesse de Ferrare auprès de laquelle Marot trouva refuge. Marguerite de Navarre, sœur de François 1^{er}, fut elle-même un des plus purs poètes de la renaissance française. Henri II, et sa sœur, Marguerite de Berry, continuèrent la politique de François et de Marguerite en soutenant « La pleïade ». Mais les souverains voyaient beaucoup plus loin que leur simple divertissement poétique en appelant auprès d'eux des humanistes de renom ; ils cherchaient alors à favoriser l'expansion de la culture et de la science humanistes en France. Déjà Charles VIII avait fait venir d'Italie Jean Lascaris dont Guillaume Budé fut l'élève. François 1^{er} fit appel à Erasme en 1522, mais en vain, et créa en 1530 le « Collège Royal des Trois Langues » pour l'enseignement des matières qui se heurtaient jusqu'alors à l'hostilité de la Sorbonne. Aux trois langues (grec, latin, et hébreux) il fit ajouter l'enseignement de la médecine et des mathématiques. Ainsi les plus grands des humanistes reçurent toute latitude pour favoriser l'avancement des lettres et des sciences. Ces érudits publiaient d'ailleurs leurs œuvres à l'imprimerie royale dirigée elle-même par un humaniste de renom, Robert Estienne (6).

Les arts eux-mêmes ne firent pas défaut à ce vaste mouvement. Tous les arts et tous les artistes français ou italiens bénéficièrent de l'engouement du roi et des grands. Charles VIII attire en France le médailleur Jean de Candida, Louis XII invite Léonard de Vinci et François 1^{er} parvient à le faire résider près d'Amboise, au château de Blois, où il mourut en 1519. Les Italiens Le Rosso, Le Primatice, Niccolo dell'Abbate s'installent à Fontainebleau dont ils créent le décor intérieur. Jean Goujon (1510-1568), inspiré lui aussi des Italiens, témoigne cependant du degré de perfection auquel mena tout ce mouvement. En architecture aussi le Roi fut imitateur, en même temps que les grands et les favoris. Si le Bolognais Sebastiano Serlio arrive en France en 1541 et y

(5) Histoire de France, Larousse, tome I, « *L'âge classique* », rédigé par Roland MOUSNIER, pp. 356-357.

(6) Histoire de France, Larousse, tome I, « *L'âge classique* », par MOUSNIER, p. 357.

reçoit le titre de « peintre et architecteur du roi au fait de ses édifices et bastimens de Fontainebleau », Dominique de Cortone, dit le Boccador, avait déjà édifié de 1519 à 1540 le château de Chambord, aidé de nombreux maîtres français ; le financier Gilles Berthelot, de 1518 à 1524, avait offert à sa femme Azay le Rideau, le plus pur joyeau renaissant, également œuvre d'architectes italiens, que le roi confisquera peu après son achèvement. Pierre Lescot se vit confier par François 1^{er} la reconstruction du Louvre, Philippe Delorme par Henri II celle du château d'Anet et par Catherine de Médicis celle des Tuileries.

La cour aimait aussi la musique ; celle-ci fleurit à l'instar de la poésie et parfois même pour son accompagnement. Marot et Ronsard furent ainsi chantés et la polyphonie enchanta par les chansons profanes ou les motets religieux de Roland de Lassus, Costeley et ceux de Jannequin à la gloire de François 1^{er}.

La qualité des lettres et des arts français au xvi^e siècle accrût considérablement le prestige des souverains français à l'étranger et ils en furent très conscients. Aussi eurent-ils recours à tous les moyens pour rehausser encore le lustre de leur règne.

B. *Les moyens :*

Le mécénat royal utilise les mêmes procédés que les grands du royaume, sensiblement les mêmes que les féodaux du moyen-âge. Ces procédés intéressent soit les artistes et hommes de lettres soit leurs œuvres.

a) « *Intuitu personnae* ». Le mécénat s'intéresse à des individus soit occasionnellement soit de façon durable, à leur situation matérielle, pécuniaire quand ce n'est pas judiciaire.

De façon occasionnelle des dons récompensent telle œuvre ayant plu au souverain ; ainsi Jodelle reçut-il cinq cents écus, au dire de Brantôme (7), à la suite de la représentation de « Cléopâtre » au Collège de Boncour devant Henri II (1553), et Racine six cents livres pour l'une de ses premières œuvres, l'« Ode sur la convalescence roi » (1663). Ces dons, évidemment bien accueillis, n'étaient cependant pas de nature à assurer aux artistes et hommes de lettres la sécurité matérielle nécessaire à toute création de l'esprit. Trois procédés y tendirent : l'attribution de diverses charges dans l'entourage du roi, l'attribution de bénéfices et enfin l'attribution de pensions, ces avantages pouvant d'ailleurs fort bien se cumuler. Les charges de cour ainsi attribuées étaient générale-

(7) DESGRANGES, page 281.

ment en rapport avec les talents des intéressés. Guillaume Crétin (mort en 1525), poète de cour admiré par Marot, fut chantre de la Sainte-Chapelle de Paris et historiographe de François 1^{er} ; Jean Marot (1463-1523) fut secrétaire d'Anne de Bretagne puis valet de chambre de François 1^{er}. Clément Marot (1497-1544) obtint en sa faveur la survivance de la charge de son père auprès du roi avant d'avoir à se réfugier à la cour de Nérac puis à celle de Ferrare par suite des premières luttes religieuses. Guillaume Budé, latiniste de renom, fut bibliothécaire de François 1^{er}. Ronsard (1524-1581), élevé à la cour, y fut particulièrement en faveur auprès d'Henri II, de Charles IX et d'Henri III, et fut donc « comblé de présents, de pensions et de bénéfices » : Il fut titulaire de l'Abbaye de Bellozane, de l'Abbaye de Croix-val, du prieuré de Saint-Cosme-en-l'Isle (8), où il passa d'ailleurs une grande partie de son existence. Jacques Amyot (1513-1593) fut, lui, abbé de Bellozane par la grâce de François 1^{er}, mais aussi fut chargé de porter une lettre du Roi au concile de Trente (1551), avant d'être choisi comme précepteur des fils d'Henri II, futurs rois tous deux. Son ancien élève devenu roi sous le nom de Charles IX, le nomma en 1560 grand aumônier de France, conseiller d'Etat, puis évêque d'Auxerre.

Louis XIV lui-même, surtout célèbre pour son désir d'intégrer les arts et la culture dans l'harmonieux concert joué à la gloire de l'Etat et de sa personne (Cf. infra « Le mécénat royal public »), ne dédaigna pas tous ces procédés traditionnels d'interventions culturelles. Il est plus accessible à ses préférés, Racine, Boileau, Molière, Lulli, Mansart, Lebrun et Mignard qu'à la plus part des grands du royaume, et c'est par leur intermédiaire qu'il inspirera l'harmonieux concert qui participa à la gloire des grandes années de son règne. Racine fut nommé historiographe du roi, et Molière auquel la faveur du roi permet la liberté de son théâtre a la joie de voir le roi accepter d'être parrain de son premier fils. Mais l'on se doute que le roi n'eut pas que des protégés, et La Fontaine, est-ce à la suite de son séjour prolongé chez Fouquet, est-ce par aversion à l'égard de ses fables on ne sait, ne parvint à se concilier ses grâces ; le roi refusa même de ratifier son élection à l'Académie jusqu'à celle de Boileau plus ou moins imposée en 1684. Boileau, justement, (1636-1711) à l'égal de Racine bénéficia de toutes les faveurs royales, fut nommé historiographe en même temps que lui en 1677, après avoir obtenu une pension en 1676. Fénelon pour sa part connu la faveur comme précepteur du duc de Bourgogne, petit fils du roi et comme archevêque de Cambrai, avant la disgrâce marquée par la parution du « Télémaque », critique à l'égard de certains procédés de gouvernement, et par l'affaire du quiétisme.

(8) DESGRANGES, page 216.

En plus des dons, charges et bénéfices le roi pratiqua une très vaste politique de pensions à l'égard des écrivains, artistes et savants tant français qu'étrangers, mais cette politique de la « feuille des pensions » fut à ce point systématique qu'il semble préférable de la ranger aussi dans le « mécénat royal public ».

Non seulement la faveur royale pouvait accélérer l'heureux déroulement d'une carrière, et souvent même le conditionna, mais elle pouvait encore en éviter l'interruption par le cours « normal » de la justice ou de la censure. Ainsi pendant les luttes religieuses la protection de la famille royale permit à Marot d'échapper à plusieurs reprises au parlement et à la Sorbonne et parvint aussi à éviter le bûcher à un certain nombre d'évangélistes plus ou moins réformateurs. François 1^{er} modéra considérablement le zèle de la Sorbonne et du parlement, pour le moins intempestif (puisque Béda, le doyen de la Sorbonne, alla, en 1535, jusqu'à réclamer l'interdiction totale de tous les écrits imprimés) (9).

b) « *Intuitu materiae* ». Les souverains s'intéressaient aux artistes et aux écrivains en fonction de leurs œuvres. Nous avons déjà parlé dans les motivations du mécénat royal privé des penchants de collectionneurs et d'amateurs d'art ressentis par les personnes royales. La satisfaction de ces penchants, par des moyens classiques (achat dans le pays), peut ne pas suffire. L'on voit les souverains envoyer des missions à l'étranger, chargées d'inventorier et d'acheter, le plus secrètement pour ne pas faire monter les prix. Cette politique fut déjà pratiquée par François 1^{er} avant de l'être sur une beaucoup plus vaste échelle par le directeur de l'Académie Française à Rome, selon les désirs de Louis XIV et au grand mécontentement de la population italienne (10). Ces expéditions d'œuvres d'art sont si considérables que Colbert parle, en 1669, d'envoyer chaque année une flûte pour les ramener en France.

A l'intérieur du royaume le souverain n'eut pas scrupule à bénéficier de certains grands procès à l'encontre de hauts serviteurs de la couronne pour s'approprier leurs biens. Ainsi fit François 1^{er} à l'égard de Semblançay, son financier, qui fut exécuté et de Gilles Berthelot, l'un des seconds de Semblançay dont les biens, spécialement Azay le Rideau, furent confisqués. Louis XIV fit de même à l'égard de Fouquet, et l'on a pu se demander si la richesse de ces royales victimes et la splendeur de leurs cours n'avaient pas constitué le principal grief contre eux formulé. Toujours est-il que

(9) Cf. Pierre MESNARD, « *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* », 2^e édition, Paris, Vrin, 1951, p. 271.

(10) R. GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance des bâtiments du Roi* », thèse, Paris, 1912, p. 124.

ces deux procès incitèrent les grands ministres de Louis XIV à une sage modestie et les tournèrent tout entier vers l'édification de la gloire du règne plutôt que de leur gloire propre.

c) Sur le plan organique tout ce mécénat royal privé s'exerça d'abord dans le cadre strict de la Maison du roi avant de l'être sous Louis XII, dans celui des Bâtiments du roi (dons, nomination à la cour, etc...). Les rapports entre les intéressés et le roi étaient des rapports personnels entre le souverain et une clientèle artistique et littéraire. Cette clientèle devint très nombreuse et l'action culturelle et artistique des souverains se développa considérablement. Parallèlement les souverains cessèrent de ne tenir compte que de leur propre intérêt, de leur propre loisir ou distraction pour apprécier la culture à sa juste valeur, intellectuelle ou politique. Aussi, dès François 1^{er}, sur l'initiative du roi, alors que l'université de Paris s'était formée spontanément, furent créés de nombreuses institutions répondant à des buts d'intérêt général et non strictement royal, quoique dépendant du bon vouloir du roi. C'est la période du mécénat royal public qui vint doubler et considérablement étendre l'action du mécénat royal privé.

II. *Le mécénat royal public.*

Le mécénat royal public, que l'on peut faire remonter à François 1^{er} ne se distingue pas toujours aisément du « mécénat royal privé ». Les motivations, cependant, ne sont plus aussi royalement égocentriques ou lorsqu'elles le sont c'est que le souverain a la conscience aiguë de représenter l'Etat. De plus, au lieu d'user de moyens personnels, de la personne du Roi à certains individus qu'il veut favoriser, le mécénat royal public est un mécénat institutionnel, c'est même ce qui le caractérise le plus, le roi créant des institutions, embryons de services publics ultérieurs.

L'action reste cependant un mécénat en ce que tout dépend du bon vouloir du roi qui s'intéresse de fort près à la bonne marche des institutions culturelles et qui les dirige par l'intermédiaire de ses artistes ou de ses fonctionnaires préférés, agissant selon ses goûts. Ainsi le mécénat royal public est le prolongement du mécénat royal privé puisque l'on peut le concevoir comme la mise à la disposition des goûts royaux servis par des personnes assurées des bonnes grâces royales, de moyens institutionnels. Une étude approfondie des motivations de ce mécénat public montre cependant qu'il n'eut pas pour seul but de servir les goûts personnels du roi.

A. *Les motivations :*

Les motivations du mécénat royal public furent souvent d'une grande élévation. Il s'agissait de favoriser le développement de la

culture humaniste, artistique et nationale. Mais ce développement obéissait à des impératifs premiers : le prestige du roi et celui de la nation ; ou encore, la mise en ordre, la moralisation et l'intégration de la société.

a) Toutes les institutions créées par le mécénat royal eurent pour but au moins avoué, le développement de la culture et toutes d'ailleurs parvinrent à un certain résultat. Mais cet objectif se colora différemment selon les souverains et parfois même selon les initiatives.

François 1^{er} créa, en 1530, le « Collège Royal » (maintenant Collège de France) pour compléter l'enseignement défectueux et peu « humaniste » de la Sorbonne. La mission du Collège Royal était de communiquer et de transmettre les connaissances « dans un climat de libre interprétation des textes et des observations scientifiques » (11). Ainsi créa-t-on des « lecteurs royaux » de grec, d'Hébreu, de mathématiques parmi lesquels de nombreux humanistes de renom. Le même désir encouragea le Roi à envoyer des savants dans le Moyen Orient à la recherche, justement, de livres anciens, grecs et latin. Henri II en fit de même, grâce à la continuation de la politique ottomane de son prédécesseur.

Comme François 1^{er} s'était attaqué indirectement à la Sorbonne, en lui suscitant une concurrence et surtout une institution complémentaire, Louis XIII prit la défense des artistes indépendants contre les corporations, mais pour cela il les regroupa en une académie. Les raisons de la création de l'Académie de Peinture et de Sculpture sont d'ailleurs explicitées dans la requête des artistes peintres et sculpteurs au roi. Ceux-ci dénoncent les abus causés (12) :

« Par l'ignorance et la bassesse du plus grand nombre, qui a prévalu sur les remontrances des plus capables pour réduire en maîtrise des arts qui doivent être exercés noblement, et donne aux doreurs, étoffeurs et marbreurs, la qualité de peintres et sculpteurs dont ils se servent abusivement pour donner tous les jours, sous prétexte de leur maîtrise des troubles et empêchements à ceux qui, avec plus d'honneur et de capacité professent ces arts libéraux ».

Par arrêt du Conseil d'Etat, « Le Roi étant en son conseil », cette requête obtint une suite favorable. L'arrêt du Conseil interdisait aux maîtres jurés peintres et sculpteurs de se mêler dorénavant des activités de l'Académie. Un mois plus tard, en février

(11) Cf. « *L'éducation nationale* », ouvrage collectif, P.U.F., p. 551, chapitre de J. MAJAUULT sur « *Les grands corps savants* ».

(12) Cf. Notes et Etudes Documentaires (N.E.D.), N° 2.032, « *L'Institut de France* », p. 5 et suite.

1648, des lettres patentes approuvent les statuts de l'Académie, et en particulier la possibilité pour elle de « poser modèle » et donc de donner un enseignement, ce qui devint très vite sa principale activité. De même les lettres patentes spécifient que « ils (les académiciens) se communiqueront les lumières dont ils sont éclairés, n'étant pas possible qu'un particulier les puisse toutes avoir ».

En 1654 de nouvelles lettres patentes confèrent même à l'Académie le monopole de l'enseignement et raffirment les motivations profondes du Roi : « Les arts de peinture et sculpture ayant toujours été chéris et favorisés des rois nos prédécesseurs, particulièrement de François 1^{er}, Henri II, Henri IV et Louis XIII... mais les continuelles guerres dont cet Etat a été affligé... ayant attiédi le zèle et la faveur des plus illustres artisans... Nous nous sommes trouvés obligés d'employer notre autorité pour les purger et remettre en leur premier éclat ». En 1664, après le traité des Pyrénées, Louis XIV considéra qu'il ne pouvait « rien faire de plus convenable pour son royaume que d'y faire cultiver les sciences et les arts libéraux ». Les monopoles de l'Académie furent renforcés. Parmi eux l'Académie possédait désormais celui des expositions, qui à partir de 1669 se tinrent au Louvre dans la grande galerie. En 1666 Colbert proposa la fondation de l'Académie de France à Rome dans un double but, prestigieux et utilitaire.

L'Académie de peinture et de sculpture prenait de plus en plus d'importance et, en 1676, le roi autorisait l'établissement d'écoles académiques « dans toutes les villes du royaume où elles seront jugées nécessaires », en même temps qu'il rappelait ses buts :

« La splendeur et la félicité d'un Etat ne consistent pas seulement à soutenir au dehors la gloire des armes mais aussi à faire éclater au dedans l'abondance des richesses et fleurir l'ornement des sciences et des arts » (13).

Ainsi le souverain affirmait le second caractère de cette culture qu'il visait à développer. Elle devait servir à la splendeur de l'Etat. Elle devait également, dans le même ordre d'idée, être nationale, et c'est en ceci que l'action de Louis XIV se distingua de celle de François 1^{er} que ne cherchait sa gloire et celle du royaume qu'à travers l'épanouissement d'une culture humaniste.

Cette recherche d'une culture nationale dans tous les domaines est particulièrement illustrée par l'histoire du théâtre et de l'opéra. La politique de Louis XIV à l'égard de la Comédie Fran-

(13) N.E.D., N° 2.032, « *L'Institut de France* », p. 8.

caise est bien connue. La lettre de cachet du 21 octobre 1680 fonde la Comédie Française par fusion de la Troupe de l'Hôtel de Bourgogne et de celle de l'Hôtel Guénégaud (14). En 1681 une autre lettre de cachet garantit une pension de retraite aux artistes ; enfin, le 24 août 1682 une troisième décision royale octroie aux comédiens français un brevet de pension annuelle de 12.000 livres. C'est la fin de la politique du « bon plaisir » (15). Ainsi donc le roi intervient en matière de théâtre comme dans les autres secteurs artistiques. La lettre de cachet du 21 octobre 1680 donnait à ladite troupe le monopole des comédiens dans Paris, aussi les comédiens protestèrent-ils en 1699 contre l'arrivée à Paris d'une certaine « comédie italienne » dans des termes qui soulignent fort bien l'esprit de leur institution :

« établir une autre troupe à leur préjudice ce serait les mettre hors d'Etat... de répondre avec éclat à l'honneur qu'ils ont d'être à votre majesté, de contribuer aux plaisirs de Monseigneur et à ceux des princes, et de *soutenir parmi les étrangers* la gloire et la magnificence des spectacles » (15).

Ils savaient comment parler au roi ! Mais celui-ci pour une fois fit la sourde oreille, refusa de maintenir le monopole de la Comédie Française et permit à la Comédie Italienne de jouer à Paris, semblant préférer une saine émulation à une protection abusive.

Pour l'Opéra il s'agissait au contraire de créer un genre qui n'existait pratiquement pas en France. Au début du règne de Louis XIV existait seulement, à Paris, une troupe italienne, que Mazarin avait fait venir. L'emploi d'une langue étrangère sur scène suscitait de vives oppositions, aussi le poète Perrin, aidé de Lambert, organiste de l'église Saint Honoré, voulut-il créer un opéra français. Une « pastorale » de leur composition reçut bon accueil du roi (16) et, le 28 juin 1669 Louis XIV autorisait par lettres patentes, Perrin à fonder « des Académies d'Opéra ou représentations en musique et en langue française, *sur le pied de celles d'Italie* » (16). Il s'agissait donc bien de créer un opéra national comparable à l'opéra italien. Le privilège accordé à Perrin autorisait d'ailleurs les nobles à chanter l'opéra sans déroger, et Lully, surintendant de la musique du roi, fut le véritable créateur du « genre opéra » en France (16). Mais ce n'est qu'en 1713 qu'une

(14) N.E.D., N° 1.869, « *Les théâtres nationaux en France* », p. 4, et Jack LANG, « *L'Etat et le théâtre* » qui, de très loin, fait l'étude la plus complète de l'histoire et du statut de la Comédie Française - L.G.D.J. 1968, p. 76 à 104 et 125 à 156.

(15) Cf. N.E.D. N° 1869, « *Les théâtres nationaux en France* », p. 4.

(16) Cf. N.E.D. N° 1.869, « *Les théâtres nationaux en France* ». p. 15.

aide financière régulière lui fut accordée, grâce à « un fond de 15.000 livres pour gratifications exceptionnelles et de 10.000 livres destinées aux pensions de retraite des artistes ».

L'Opéra Comique ne bénéficia pas aussitôt de l'intérêt du roi ; son répertoire peut-être moins grandiose, moins noble était plus adapté aux goûts du XVIII^e siècle qu'au classicisme et au sens de la grandeur du XVII^e. Aussi pendant ce dernier siècle se heurtait-il à l'opposition ouverte de l'Opéra, de la Comédie Française, et de la Comédie Italienne. Si le Châtelet de Paris, avait autorisé en 1596, les forains, héritiers du théâtre moyenâgeux, à jouer « pendant le temps de la Foire Saint Germain » (17), ce n'est qu'en 1750 que l'Opéra Comique s'installe dans une vraie salle, avec un orchestre important et des compositeurs connus (Duri, Philidor, Monsigny), en 1762 que le roi intervient en la matière, en ordonnant la fusion de la troupe italienne et de la troupe foraine en une seule Comédie Italienne qui s'installa dans l'Hôtel de Bourgogne. En 1780 la Comédie Italienne perdit jusqu'à son nom pour devenir « Opéra Comique » en vertu de nouvelles lettres patentes. Voilà comment fut opéré la « francisation » de l'Opéra Comique.

b) Les motivations premières de toute cette politique culturelle des rois de France, de François 1^{er} à la Révolution, étaient aussi d'ordre extra culturel. Il s'agissait tout à la fois de défendre et d'étendre le prestige du roi et celui de la nation, ou encore de rechercher par la culture une moralisation et une intégration de la société.

Perrault, « contrôleur des Bâtiments du roi », dans ses mémoires relate le discours de Louis XIV aux savants de la « petite académie » (inscription et médailles) dont il suivait les débats : « Vous pouvez messieurs juger de l'estime que je fais de vous puisque je vous confie la chose du monde qui m'est plus précieuse qui est ma gloire » (18). A cette gloire du Roi, soulignée par les observateurs de l'époque, tous les Français et toutes les institutions collaboraient. Le Roi est jeune, beau, triomphant à l'intérieur et l'extérieur du royaume, et pénétré de l'idée qu'il lui revient de démontrer qu'il y a « encore un Roi au monde » (19). Le roi joue son rôle devant tous, son « métier de roi, grand, noble et délicieux » (20). Il a d'ailleurs conscience de répondre à l'attente des

(17) N.E.D., « *Les théâtres nationaux en France* », N° 1.869, p. 17.

(18) PERRAULT, « *Mémoires* », p. 41. Cité dans GUILLEMET « *Essai sur la surintendance des bâtiments du roi* », thèse, Faculté de Droit, Paris, 1912, p. 3.

(19) LAVISSE, VII, p. 229. Cité dans GUILLEMET, « *La surintendance des bâtiments du roi* », p. 5.

(20) « *Réflexions sur le métier de roi, Mémoires* », II, p. 518, édit. Dreyss, probablement écrit par Louis XIV lui-même.

Français. Ce qui fut au début du règne penchant naturel de tout un peuple fut ensuite orchestré par Colbert et la surintendance des bâtiments du roi, jusqu'à atteindre parfois les limites extrêmes de la flatterie (21). Boileau n'arrêta pas de chanter le roi conquérant dans son épître « Au Roi, le passage du Rhin », le comparant ailleurs dans « l'ode sur la prise de Namur » à Jupiter lui-même. Bossuet ne fut pas en reste et il n'est pas jusqu'au protestant Jurieu qui n'ait déclaré qu'« Il n'y a point de protestant dans le royaume, qui ne vénère et je puis dire qui n'adore votre majesté, comme la plus brillante image de Dieu eut posée de lui-même sur la terre » (22). L'Académie royale des inscriptions et médailles fut d'ailleurs créée en 1663 pour contrôler ces devises, dédicaces, allégories distribuées dans tout le royaume sur les monuments, et dans les fêtes et pour ordonnancer en quelque sorte la liturgie de ce culte royal.

Le concert spontané, ou suscité, fut donc unanime tout au long des quarante premières années du règne, et la gloire du roi immense.

Le roi se satisfaisait certainement de cette gloire, mais il la recherchait surtout pour la grandeur de l'Etat, la puissance du royaume, buts ultimes de son « métier de roi ». On rechercha la gloire du règne vis à vis des grands, à la cour par exemple, ou vis à vis des étrangers par la même cour, les académies, les subventions aux savants étrangers, dont bénéficièrent par exemple le danois Roemer, les italiens Cassini et Guglielmi, ainsi que Huyghens et Leibniz (23). La politique royale avait en cela des buts utilitaires mais aussi politiques et moraux.

L'académie des sciences se vit confier des expériences de toutes sortes, l'établissement de cartes de géographie mais aussi la réalisation du projet d'adduction d'eau de Versailles pour lesquels Louvois, successeur de Colbert à la surintendance, insista tout particulièrement.

Mais au-delà de cette gloire intellectuelle, artistique et scientifique outre les découvertes et les travaux utiles, les innovations du grand règne répondaient toutes à des objectifs de haute politique culturelle, sinon même à une volonté de centralisation et d'harmonisation de la pensée. De même que la cour devait amener à Versailles la grande noblesse et par là même limiter son ambition

(21) Cf. RUYSSSEN, « *Les sources doctrinales de l'internationalisme* », I.U.F., 1958, tome II, p. 40 et suite.

(22) « *Les derniers efforts de l'innocence affligée* », La Haye, 1682, 2^e entre-tien, p. 145.

(23) N.E.D., « *L'Institut de France* », N° 2.032, p. 11.

et son agitation, de même les académies devaient servir à l'amélioration de la mentalité publique, c'est-à-dire essentiellement à l'intégration intellectuelle du royaume. Finies les belles lettres, les salons, et la carte de tendre. Si le but de l'Académie était « de rendre le langage français non seulement élégant, mais capable de traiter tous les arts et toutes les sciences » (24), l'Académie devait faire régner un certain esprit : « personne ne sera reçu à l'Académie... qui ne soit de bonnes mœurs, de bonne réputation, de bon esprit et propre aux fonctions académiques ». La compagnie ne pouvait discuter la religion, la politique et la morale, qui ne devaient être abordées que « conformément à l'autorité du Prince, à l'Etat du gouvernement et aux lois du royaume ». La pureté et la sobriété ainsi que la fixation de « règles certaines à notre langue furent données pour tâche à la savante compagnie » (25).

L'Académie des inscriptions et médailles dont nous avons vu la véritable nature de commission des spectacles (26) fut choisie parmi les membres de l'Académie Française en considération de certaines qualités bien précises que le Roi énonce dans ses lettres patentes de 1713 qui rappellent la création de l'institution en 1663 lorsqu'il avait choisi « un petit nombre de savants les plus versés dans la connaissance de l'histoire et de l'antiquité pour travailler aux inscriptions, aux devises, aux médailles, et pour répandre sur tous les « monuments » de ce genre le goût et la noble simplicité qui en font le prix » (27). Ces recommandations jointes aux privilèges très vite obtenus par les académies en matière d'enseignement artistique tout particulièrement, n'allaient pas manquer de répandre en France un vent de classicisme, de mesure, d'harmonie, qui restera encore puissant dans la première moitié du XVIII^e siècle. En matière culturelle, comme en matière sociale et politique, la France fut alors une société ordonnée, hiérarchisée, et assez profondément intégrée.

B. — *Les moyens : la surintendance des bâtiments du roi :*

François 1^{er} par le Collège de France et ses magnifiques constructions, Richelieu avec l'Académie Française, avaient déjà donné certaines institutions à vocation culturelle à la France, mais aucun roi, ni même peut-être aucun chef d'Etat, n'eut en France une politique culturelle aussi poussée dans ses objectifs, efficace dans ses moyens que ne l'eut Louis XIV, grâce à Colbert. Colbert forgea

(24) N.E.D., « *L'Institut de France* », N° 2.032, p. 4 et 5. Lettres patentes de janvier 1635 créant l'Académie.

(25) N.E.D., idem, p. 4.

(26) GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance des bâtiments du Roi* », opus, cit. p. 38 et suiv.

(27) N.E.D., « *L'Institut de France* », opus. cit. p. 9.

au roi de France un remarquable outil qui sous sa fêrule aussi énergique qu'éclairée atteint toute sa puissance. Cet instrument ne survit d'ailleurs pas longtemps à son créateur. Louvois le fit durer un peu, d'une façon toute militaire, par une administration rude et saine (1683-1691), puis il périclita par suite des avatars militaires et financiers du règne, par suite aussi d'une plus grande austérité du roi et de la cour. Cet instrument qui marqua de son empreinte le règne du « Roi Soleil » fut la surintendance des bâtiments du roi dont Colbert parvint à faire le ministère de la splendeur royale et de la gloire du royaume (28).

Nous étudierons successivement l'esprit de l'institution à travers les hommes qui l'ont faite, puis l'impérialisme institutionnel de la surintendance des bâtiments, et enfin les procédés administratifs de son action.

1. *L'esprit de l'institution :*

La surintendance ne fut vraiment elle-même que sous Colbert et Louvois (1664-1691), et notre étude portera principalement sur cette période. Il convient cependant d'en étudier rapidement les antécédents.

C'est en 1535 qu'apparaît la surintendance des bâtiments du roi, comme conséquence logique de l'activité du roi bâtisseur, François 1^{er}. Avant lui Louis XI avait semblé, pour un temps, vouloir unifier l'organisation des bâtiments royaux en créant pour Gaspard Bureau la charge de « général réformateur et visiteur des œuvres et ouvriers du royaume de France en tant de maçonnerie, charpenterie, qu'autres métiers qui en dépendent et la capitainerie du Louvre » (29). Mais cette organisation dura peu à l'on en revint aux commissions accordées individuellement pour chaque nouvelle construction à une ou plusieurs personnes désignées comme maîtres d'œuvres. Très souvent deux commissions étaient accordées, l'une à un maître d'œuvre, ordonnateur, et l'autre à un comptable « pour les paiements qui ainsi seront faits pour ledit édifice » (30).

François 1^{er} se réserva le choix des artistes mais chercha

(28) Cf. « *Essai sur la surintendance des bâtiments du roi sous le règne personnel de Louis XIV* », par Roger GUILLEMET, Thèse Paris 1912, Librairie générale de DT. et de jurisprudence. Opus. cité dont nous tirerons l'essentiel de cette étude sur les bâtiments du roi, tout en nous efforçant de donner à une matière remarquablement dense et précise une formulation plus synthétique et systématique.

(29) « *Essai sur la surintendance...* », p. 14.

(30) « *Essai sur la surintendance...* », p. 16, citant P. de CROY « quelques renseignements inédits sur les maîtres maçons des châteaux de Chambord et d'Ambroise » (mém. de la Soc. arch. et historique de l'Orléanais, t. 28, 1902, pp. 586-605).

néanmoins à créer une administration des bâtiments pour les dégager de tout souci matériel. Aussi commença-t-il à nommer entre lui et l'architecte, des intermédiaires chargés des côtés administratifs et financiers. Ainsi en 1528 Florimond de Champverne reçoit mission « d'avoir regard et *superintendance* à faire bien et duement... besongner les ouvriers ». L'architecte s'en référait à lui pour les marchés et lui-même s'adressait à un comptable, contrôlé enfin par un conseil de surveillance. Ainsi au sommet se trouvent un certain nombre de hauts fonctionnaires chargés du travail administratif. Leurs fonctions sont mal définies. En 1535 Villeroy est à la tête de cette administration (31), c'est alors que lui est adjoint Philbert Babon, seigneur de la Bourdaizière sous le titre de « *superintendant des bâtiments* » employé pour la première fois. Quoique simple collaborateur de Villeroy il a la *surintendance* de tous les bâtiments du roi, en plus de sa charge de grand trésorier de France qui souligne déjà le souci de ne pas négliger l'aspect financier de la politique immobilière du roi, souci qui sera encore plus évident pendant la période Colbertienne. Après Babon la *surintendance* échet à Philbert de Lorme, à Le Primatice avec à nouveau une relative tendance au démembrement. Déjà le Louvre échappait à Philbert de Lorme et à Le Primatice au profit de Pierre Lecot qui, en 1546, s'était vu « *bailler la totale charge, conduite et superintendance* » des travaux du Louvre (32). Les châteaux de Chambord et de Blois avaient une administration distincte, et, à la mort de Le Primatice, la *surintendance* perd aussi Fontainebleau (14 septembre 1570). Le premier octobre de la même année le baron de Retz a le reste des bâtiments du roi. Un nouveau partage intervient très vite, de Retz ne gardant plus que Saint Germain, alors que le sieur d'O a la *surintendance* du Louvre, de Saint-Maur-des-Fossés et du Palais des Tuileries.

Ainsi donc ce qui avait été unifié, relativement, sous le grand règne de François 1^{er}, se disséminait à nouveau pendant la période troublée qui lui succéda.

Avec Henri IV le mouvement d'unification et de clarification reprit. En 1594 de Fourcy, comme de Retz et le sieur d'O ne peuvent plus exécuter leurs tâches de façon satisfaisante, se voit chargé d'ordonner, en leur absence, de la *surintendance* desdits bâtiments. Avant Colbert mais dans un simple but de bonne admi-

(31) LABORDE (L. de), « *Les comptes des bâtiments du roi* » (1528-1571). 2 volumes, 1877-1880, pp. 15, 16, 110, 112, 169. Cité dans GUILLEMET, p. 18.

(32) LABORDE, « *Aperçu historique sur la marche des arts au milieu des nombreux changements de style, et des divers modes d'enseignement, de contrôle et de direction* », tome VIII des « *Travaux de la commission française sur l'industrie des nations* » (exposition universelle de 1851, 1856-..., p. 92, et « *Comptes...* », opus. cité, 1.249, 252, 256, 383, cités dans GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », p. 19.

nistration Sully fait figurer la charge des bâtiments dans la liste de ses attributions (33).

Parallèlement à ces variations relatives aux titulaires des charges de la surintendance celle-ci ne cessait d'accroître le domaine de ses compétences. En 1601 passent sous sa coupe les tapissiers étrangers appelés à Paris au service du roi. En 1610 Fourcy reçoit bien tous les bâtiments qui sont, ou seront faits, à Paris et trente lieues à la ronde, mais Fontainebleau et Blois lui échappent (34). En 1619 Louis XIII songeant à élever un mausolée à Henri IV, signe un brevet spécial à de Fourcy, ce qui, ainsi que le souligne Guillemet (35), montre que la compétence de la surintendance en la matière n'a rien d'automatique.

En ce qui concerne les ouvriers et artisans que les rois de France, surtout depuis François 1^{er}, autorisaient à s'installer sous la grande galerie du Louvre, des lettres de 1608 que le parlement, sans doute sollicité par les corporations, fit des difficultés à enregistrer, confirment leur indépendance à l'égard des « maîtres et jurez des arts dont ils font profession ». Rien à cette période ne les rattache encore à la surintendance. Tout au plus certains artistes parmi les plus éminents, sont-ils attachés au Roi par le titre de valet de chambre. Leur soumission au surintendant des bâtiments ne se fit qu'en 1613, lorsqu'à la suite de désordres Fourcy se vit confier de prendre « garde à ce qu'ils vivent en ladite galerie selon le respect qu'ils doivent dans le logis de sa dite majesté ». Ainsi se dessinait petit à petit, à l'égard des métiers d'art ce qui allait être la politique de Colbert.

Sous Louis XIII, Sublet de Noyers dont les provisions de surintendant datent de septembre 1638, fut encouragé par Richelieu et Marie de Médicis et semble avoir voulu « remettre en honneur les arts et les sciences » (36). Mazarin lui-même ne dédaigna pas la charge mais par suite des autres affaires du royaume, il la céda à Le Camus dès 1648. Si Fontainebleau était encore excepté, Le Camus avait par contre tous les autres bâtiments, ainsi que les tapisseries et manufactures. Enfin Ratabon eut pour principal tort de précéder Colbert et d'avoir quelques difficultés à faire respecter ses compétences par des officiers inférieurs, au point de nécessiter un arrêt du conseil du 18 mai 1654 pour régler les fonctions de chacun.

(33) SULLY, « *Mémoires des sages et royales oeconomies d'Estat, domestiques et militaires de Henry le Grand.* » (1638), II, p. 657.

(34) « *Essai sur la surintendance...* », opus. cité, p. 24 et suite.

(35) « *Essai sur la surintendance...* », p. 25.

(36) LABORDE, « *Aperçu historique...* », opus. cité, p. 99. Cf. GUILLEMET, p. 27.

C'est avec Colbert que la surintendance allait atteindre toute son ampleur pour la garder quelques années après lui sous Louvois, avant de la perdre partiellement dès la disparition de ce dernier. Et pourtant la surintendance restait, en droit, une section de la maison du roi. C'est donc à la surintendance de Colbert et de Louvois que nous allons nous attacher comme à l'outil le plus perfectionné dont ait disposé l'ancien régime en matière artistique et culturelle au fait de sa grandeur.

Disposant au départ du même instrument que ses prédécesseurs, Colbert n'hésita pas à en user au maximum avec efficacité, intelligence et parfois avec tact, avec la volonté bien arrêtée de la faire servir à la gloire du roi. Il fut réellement l'initiateur de l'académisme, cette centralisation culturelle et artistique, tellement décriée plus tard, mais qui contribua certainement à l'éclat du classicisme Français. L'instrument de cette politique, comme le terme même d'« *académisme* » le laisse supposer consista dans les Académies dont Colbert hérita ou qu'il créa lui-même. Comment une telle orientation put-elle être donnée à l'ensemble de la pensée et des beaux-arts sous Colbert et Louvois ? Comment parvint-on à une telle unité ? La réponse est simple à donner : outre les prédispositions du plus grand nombre des Français cultivés de l'époque à l'ordre et à la glorification de la monarchie, une pareille unité ne s'explique que par une étroite subordination des Académies à quelques hommes et de ceux-ci à Colbert puis à Louvois et au Roi ; ce phénomène est effectivement facile à démontrer, académie par académie.

A priori c'est encore l'Académie Française qui semble avoir joui de la plus grande indépendance. Seule de toutes les académies elle dépendait directement du Roi. Cela ne l'empêchait pas d'être imprégnée du même esprit que les autres, ainsi que le prouve cette phrase de Racine à l'occasion de la réception de l'abbé de Colbert : « Tous les mots de la langue, toutes les syllabes nous paraissent précieuses parce que nous les regardons comme autant d'instruments qui doivent servir à la gloire de notre auguste protecteur » (le roi) (37). En fait Colbert lui-même était académicien et de plus Perrault, son premier commis le renseignait sur tout ce qui s'y passait. Par l'intermédiaire de Perrault et d'autres l'académie connaissait les désirs de Colbert, d'ailleurs il les exprimait souvent personnellement, et c'étaient pour elle des ordres. De plus l'Académie était au moins dans la dépendance financière de la surintendance sur les comptes de laquelle étaient inscrits dépenses et jetons de présence. Mais si l'Académie Française n'avait point été rattachée à la surintendance des bâtiments, Colbert est à l'origine de la création de trois académies sans qu'intervienne de

(37) « *Essai sur la surintendance...* », opus. cit., p. 53 et suite.

son temps aucune décision royale et ces académies eurent une influence déterminante sur la vie culturelle et artistique du grand règne.

En ce qui concernait l'objectif essentiel de la politique de Colbert, la glorification du roi, Colbert choisit dans l'Académie Française quatre personnalités passant pour avoir du goût et de l'érudition : Chapelain, grand conseiller de Colbert en la matière, l'abbé de Boursiers, l'abbé Cassagner et, là aussi, Perrault, et il les réunit le 3 février 1663, puis deux fois par semaine. Ils forment ainsi la « petite académie » dont aucun acte royal, à cette époque, ne sanctionna l'existence. Son rôle était de glorifier, selon le bon goût, donc à l'antique, les actions du roi. Guillemet (38) souligne que la « petite académie » n'apparaîtra sur les comptes des bâtiments du roi, et pour de modiques sommes, qu'à partir de Louvois. Car, en réalité, ses membres touchaient tous des pensions en qualité de gens de lettres. Il s'agissait en fait de rien moins que d'un conseil consultatif chargé d'éclairer l'administration des bâtiments, ou plutôt Colbert directement, en matière d'inscriptions, statues, spectacles, etc... ; elle constitue l'ancêtre de l'actuelle académie des inscriptions et belles lettres.

Mais, plus que les autres, les académies proprement artistiques contribuèrent, sous l'étroite surveillance de Colbert et de Louvois à imposer l'académisme.

L'Académie royale de peinture et de sculpture est la seule avec l'Académie Française à avoir été antérieure à Colbert. Créée en 1648 sur la demande des artistes libres, qui voulaient se dégager de la tutelle des corporations, elle reçut, de 1648 à 1663, plusieurs organisations dont l'une, un règlement de 1655 l'obligeait à choisir protecteur et vice-protecteur. Colbert eut donc assez peu à innover car avant même son arrivée les protecteurs ressemblaient à des surveillants. Ratabon, prédécesseur de Colbert, imposa Bosse dont cette dernière ne voulait pas, puis délégua ses pouvoirs à Enard qui se mit à agir en vrai chef de l'institution. Le surintendant pouvait assister aux assemblées d'élection des recteurs et présider en l'absence des protecteurs. La construction fut parachevée par Colbert en 1663 : un protecteur, Séguier, et un vice-protecteur, l'intendant des finances Colbert furent imposés, qui allaient veiller à une stricte observation des règlements. Parallèlement un arrêt du conseil, de février 1663, portait injonction à tous les peintres du roi de s'unir à l'Académie (39) et révoquait à cet effet leurs brevets individuels.

Ainsi les artistes perdaient la liberté qui constituaient le prin-

(38) « *Essai sur la surintendance...* », opus. cit., p. 37.

(39) « *Essai sur la surintendance* », opus cit. p. 42.

cipal avantage statutaire d'être peintre du roi. Les futurs artistes furent aussi soumis à l'Académie qui possédait désormais le privilège de poser modèle à Paris en peinture et sculpture. Les concours permettraient de juger de ceux qui auraient le mieux traité des « actions héroïques du roi » (40). L'un des quatre recteurs nommés par le Roi pour surveiller l'application des règlements, était Lebrun, principal conseiller artistique de Colbert, dont nous aurons d'ailleurs l'occasion de reparler.

Le Roi et Colbert étant parfaitement satisfaits de l'organisation des beaux-arts qu'il était parvenu à créer à Paris sous la houlette d'une académie domestiquée, allaient essayer de l'étendre à tout le royaume. Ce fut réalisé par lettres patentes de novembre 1676 (41), décidant de la création d'écoles académiques dans toutes les villes où ce serait nécessaires. L'Académie de Paris en autoriserait les statuts et règlements avec une entière liberté. Les académies provinciales devraient se soumettre aux préceptes de la grande académie et lui envoyer quatre fois par an les œuvres des étudiants.

Au désir du Roi d'embellir Versailles d'œuvres d'art d'un style romain remonte sans doute l'origine de la création de l'Académie de Rome en 1666. Les étudiants eurent à y travailler à l'italienne et à la romaine, beaucoup plus qu'à s'y former le goût. Cette institution de l'Académie de Rome est d'ailleurs très caractéristique du passage du mécénat privé, tel que le concevaient les anciens rois de France et les grands, au mécénat public. Le roi au lieu de continuer à fournir des pensions aux artistes de son choix, puis aux lauréats des grands concours de l'Académie royale, institutionnalise la chose tout en la faisant servir, en partie, à ses goûts et besoins personnels. Les pensionnaires choisis par le surintendant se virent interdire de travailler pour tout autre que le Roi et le directeur rendait compte tous les mois de l'état de leurs travaux, dans l'intérêt de la gloire et des plaisirs du Roi. Ce souci de l'usage royal rappelle d'ailleurs fortement l'appartenance de la surintendance des bâtiments à la maison du roi et son caractère d'administration théoriquement dépendante.

Si l'Académie de peinture était d'origine privée, le Roi ayant utilisé, après les avoir encouragées, les initiatives, l'Académie d'architecture tint très certainement sa source de l'entourage de Colbert et fut plus que toute autre une véritable commission des bâtiments du roi. Elle aussi tenta de dégager des règles pour toutes les constructions du roi et donc des grands, mais elle fut de plus constamment consultée par Colbert et ses subordonnés. Le surintendant la réunit pour la première fois en 1671, sans qu'aucune

(40) Statut de 1663, art. 10.

(41) « *Essai sur la surintendance* », opus. cit., p. 43.

lettre patente en ait consacré l'existence. L'Académie nouvellement formée dut se réunir au Palais-Royal les mardi et vendredi de chaque semaine, et le sieur Blondel fit leçon d'architecture. Le jeudi les nouveaux académiciens conféraient sur l'art et les règles d'architecture (42). Très vite l'Académie devint un groupe de travail des bâtiments du roi, Colbert lui demandant avis et mémoires fort longs. D'ailleurs depuis un arrêt du conseil du 7 mars 1676 la compagnie ne comprenait plus que des architectes du roi.

Mais avant même l'existence de l'Académie d'architecture Charles Perrault avait proposé à Colbert en 1666 de créer une académie générale pour toutes les catégories de savants, qui se serait réunie dans la bibliothèque royale, chaque section travaillant tantôt individuellement, tantôt en séances communes avec les autres sections (43). Le projet échoua, aussi, pour compléter cependant le système créa-t-on l'Académie des sciences, selon le processus par lequel Richelieu avait composé l'Académie Française, à partir des savants qui avaient coutume de se réunir chez M. de Montmort. Là non plus aucun règlement, avant le XVIII^e siècle, ne vint consacrer l'existence de l'institution mais le Roi et Colbert n'en suivirent pas moins de très près ses travaux, allant jusqu'à faire construire l'observatoire pour les faciliter. Colbert l'utilisa d'ailleurs pour quelques études savantes sur la réalisation des jeux d'eaux de Versailles, mais lui laissa dans l'ensemble une très grande initiative, alors que Louvois n'allait pas cesser de lui réclamer des études et travaux « utiles ».

Sur toutes ces académies pesait la présence active mais dans l'ensemble intelligente de Colbert, soit directement, le surintendant ne manquait pas d'assister souvent à leurs travaux, soit par les personnes interposées de quelques artistes d'autant plus autoritaires et parfois tyranniques qu'ils étaient certains de l'appui de leur maître ; leurs collègues ne s'y trompaient d'ailleurs pas. Colbert connaît les goûts du Roi et c'est sur leur satisfaction qu'il oriente l'action de tout l'édifice, il n'est cependant pas un simple rouage de transmission. Reprochant Versailles à Louis XIV, il eut le mérite de suivre de très près l'achèvement du Louvre. Pour Versailles il critiqua tous les plans proposés, par Vigarini, Gabriel, Perrault, Le Vau. Il reproche au Roi de vouloir ajouter des bâtiments trop vastes en considération des dimensions de l'ancien château que le Roi voulait garder. Dans d'autres domaines, la petite académie lui permet de donner le ton en matière d'inscriptions, sculpture, décorations et spectacles ; sujets de desseins des tapisseries royales, conseils mythologiques pour les opéras de Quinault,

(42) « *Essai sur la surintendance* », opus cit., p. 48.

(43) « *Essai sur la surintendance* », p. 49 et suite.

etc... permettent à la petite académie de « collaborer » avec tous les artisans et artistes.

Colbert, toujours, se réserve de corriger, au fur et à mesure de sa rédaction l'histoire du Roi rédigée par Charpentier. Quant à la peinture dont nous avons vu l'étroite subordination à l'Académie de peinture, le ton y est donné par Lebrun, premier peintre du Roi, et grand conseiller de Colbert dans tous les beaux-arts. Rien ne se fait en peinture sans que Lebrun n'intervienne, et très souvent, sans qu'il ne fournisse lui-même son croquis.

A la disparition de Colbert, Louvois prendra sa relève avec une aussi grande efficacité administrative, mais infiniment plus de lourdeur dans les moyens. La politique restera sensiblement la même mais les « missi dominici » au sein des académies changeront. Louvois se souvient souvent qu'il est ministre de la guerre et menace tout le monde, ouvriers, artisans, de cachot. Mécontent des étudiants de l'Académie de Rome, il donne une partie de leurs gages aux capucins et parle de les jeter un an à Saint Lazare (44). En 1690, à la mort de Lebrun, Mignard, favori de Louvois le remplace comme premier peintre et le surintendant l'impose à l'Académie comme directeur. De la même façon Girardon dicte sa loi aux sculpteurs, La Chapelle aux Gobelins quoique Lebrun reste directeur en titre jusqu'à sa mort. Camille le Tellier, quatrième fils de Louvois devient maître de la bibliothèque du roi et intendant des médailles, tandis que son frère, l'archevêque de Reims s'occupe de l'imprimerie royale (45). Ainsi sous Louvois aussi la centralisation est extrême par l'intermédiaire de personnes de confiance ou de membres de la famille du surintendant. La tâche est telle qu'en 1686 apparaît un « inspecteur général des bâtiments du roi », Colbert de Villacerf qui doit suppléer l'intendant pendant son absence et reçoit directement du roi les ordres qu'il est chargé de faire exécuter.

L'extrême administration et la surveillance exercée sur les institutions culturelles dépendant de la surintendance des bâtiments du roi sous Colbert et Louvois, aboutit à l'académisme, c'est-à-dire à un conformisme étroit en matière artistique. L'Académie de peinture doit discuter de ce qui fait la beauté d'un tableau et le secrétaire de l'Académie établit des extraits de ces débats que l'Académie approuve et édite. Cette doctrine est enseignée aux jeunes artistes, et celle-là seule. Si des résistances s'élèvent, elles sont brisées comme autant d'émeutes, et les étudiants

(44) ROUSSET, « *Histoire de Louvois* », 1865, III. p. 380, cité dans GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », p. 169.

(45) ROUSSET, III, p. 373, cité dans GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », 173.

continuent à traiter en concours des actions héroïques du Roi. Cependant ce conformisme ne subsiste pas très longtemps sans faille. Avant même la mort de Colbert, en 1675, les académiciens se divisent en poussinistes et coloristes. L'étudiant aura cependant tout au long de la grande époque du règne de Louis XIV, qui se termine environ vers 1690, intérêt à passer par l'école de l'Académie. Il peut ainsi obtenir pension, aller à Rome s'il plaît aux fidèles de Colbert, Lebrun et Perrault. Pareillement l'Académie d'architecture et l'Académie Française posent dans leur domaine les règles du bon goût et du beau langage.

L'action unificatrice de Colbert fut d'autant plus vaste que sous sa direction la surintendance s'étendit considérablement, dans tous les domaines jusqu'à englober certains secteurs de l'économie traditionnellement distincts des bâtiments. Cet amalgame était peut-être à la mesure de Colbert et des finances du royaume pendant la première partie du règne, il ne le resta pas et les réformes de 1691 et 1708 le prouvèrent.

2. *L'impérialisme institutionnel de la surintendance des bâtiments :*

Sous Colbert la surintendance des bâtiments manifesta une extraordinaire propension à étendre son action. Partie des bâtiments royaux, elle absorba, et c'était naturel, les jardins royaux, ceux-ci étant confiés, par brevets à une foule d'entrepreneurs particuliers, chargés de tel jardin, ou même de telle partie du jardin, l'un d'entre eux étant même particulièrement chargé de la lutte contre les taupes des jardins royaux. Outre les jardins des châteaux et demeures royales, le Roi entretient un jardin au Faubourg Saint-Victor à Paris. Celui-ci ancêtre du Jardin des Plantes est à but scientifique, le surintendant des bâtiments est aussi surintendant de ce jardin depuis 1671 (46), mais c'est le médecin du roi, sous son autorité, qui y est « surintendant des plantes et opérations médicinales », chargé des recherches qui s'y poursuivent. La place de ce médecin auprès du souverain lui laisse en fait toute latitude quant aux travaux et nominations d'officiers, le surintendant des bâtiments n'exerçant en fait que le contrôle financier et l'entretien des bâtiments.

Dans d'autres secteurs au contraire Colbert est tout puissant. Il organise lui-même les fêtes de Versailles, les Bâtiments payant et ordonnant le tout. Colbert prévoit lui-même le nombre de feux d'artifices qui seront tirés. Toujours en rapport étroit avec les bâtiments proprement dit la surintendance dut se soucier de déco-

(46) Auparavant c'était le médecin du roi qui l'était. Cf. « *Essai sur la surintendance...* », opus. cité, p. 140.

rations, peinture, sculptures, et ameublement, destinés aux demeures royales.

En 1680 six peintres et onze sculpteurs sont retenus pour servir le Roi et sont payés par les Bâtiments. Pour les arts mineurs, qui touchent l'ameublement et la décoration, la surintendance dispose de la manufacture royale des Gobelins (47) dont le directeur est Lebrun jusqu'à sa mort en 1690. Dans la période prospère, celle de Colbert, la manufacture emploie deux à trois cents ouvriers, capables de satisfaire à tous les arts décoratifs. A travers eux Colbert et le premier peintre, ce dernier allant jusqu'à dessiner lui-même les vases qui doivent être réalisés, réalisent l'unité de style des demeures royales jusque dans le travail des métiers d'arts. Cette unité influe sur tout le royaume et même à l'étranger car les Gobelins, fournisseurs d'un pareil monarque, bénéficient d'une extraordinaire réputation. De plus le surintendant fixe lui-même le prix des ouvrages et engage les apprentis qui seront formés aux Gobelins, aux goûts et aux besoins du roi.

En réunissant aux Gobelins les ouvriers d'art de tout Paris, qui travaillaient pour le Roi, Colbert ne faisait que continuer la protection donnée par François 1^{er} aux artisans dans l'enceinte du Louvre, en même temps qu'il répondait à certaines préoccupations mercantilistes. Il y avait là véritablement incorporation aux bâtiments du roi. Pour les manufactures de La Savonnerie, de Beauvais, et des glaces, le Roi fournit les bâtiments, accorda parfois des privilèges de vente, une protection spéciale (48), et de nombreux avantages aux ouvriers étrangers qui viendraient y travailler. Il n'y a pas vraiment incorporation aux Bâtiments du roi, mais une tutelle assez pesante, qui s'étendra à de nombreuses autres manufactures, soumises à une réglementation générale dont l'application est surveillée par des commis et encouragée par toutes sortes de dons, le tout étant à charge des fonds des Bâtiments du roi.

Colbert gouverne de très près la bibliothèque royale, par l'intermédiaire de Caravy qui déploie une activité débordante avec ce qu'un des commis de Colbert appelle sa « chiourme » (49). La bibliothèque du Roi, ouverte de façon très libérale, considérablement enrichie par des acquisitions onéreuses, par le dépôt légal (50), par des legs divers ou par les fruits de diverses missions

(47) « Edits du Roy pour l'établissement et privilèges accordés aux manufactures royales, des meubles de la couronne, établies aux Gobelins et à la savonnerie ».

(48) Edit de 1677, créant la manufacture des Gobelins et défendant dans son art. 7, d'acheter des tapisseries étrangères.

(49) GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », opus. cité, p. 139.

(50) Edit de 1658, rappelé par des arrêts du 29 mai 1675, et 31 janvier 1685.

en Méditerranée orientale ou même plus loin encore, se trouve être un lieu de recherche et d'érudition. En sa qualité de surintendant Colbert se fait adresser des rapports sur les besoins de la bibliothèque, et réquisitionne ensuite les ambassadeurs et les voyageurs pour les satisfaire ; on lui ramène d'ailleurs non seulement les livres mais des vases, des médailles et autres singularités pour le Cabinet des médailles. Toute cette recherche, jointe aux travaux des académies et du jardin du roi, tend à faire de la surintendance l'instrument d'une véritable politique scientifique.

D'ailleurs cette politique culturelle et scientifique de la surintendance, outre la bibliothèque royale, dispose aussi de l'imprimerie royale, qui a depuis 1642 le privilège de ses caractères et le bénéfice de subventions. Cette imprimerie publie des récits des fêtes et splendeur du royaume mais aussi des livres scientifiques et des auteurs anciens. De même que l'Imprimerie royale publie les fastes du régime, le balancier du Louvre frappe les médailles composées par la petite académie à la gloire du règne, aux frais des bâtiments.

Enfin la surintendance subventionne encore à titre individuel les artistes, savants et hommes de lettres français et étrangers, du moins jusqu'en 1691, car après cette date les subventions disparaîtront presque totalement avec les revers militaires et les difficultés financières du régime.

Le Roi et Colbert du temps de ce dernier ne concurent que de la fierté de l'action de la surintendance, aussi voulurent-ils conserver à la postérité le souvenir de l'action qu'ils avaient menée « pour la gloire de leur règne et l'honneur de l'Etat » (51). Ainsi nommèrent-ils, en 1666, Félibien historiographe des bâtiments. Le Roi décida de faire graver les plans et élévations de ses maisons, ses peintures et sculptures par des artistes choisis avec le plus grand soin par le surintendant, alors que les événements du règne et de la surintendance seraient frappés en médailles. L'Imprimerie royale éditerait descriptions et planches. Pour tout cela Félibien, qui est déjà membre ou secrétaire de toutes les académies (52), se voit ouvrir toutes les portes, y compris celles de la chambre du trésor royal, pour en tirer mémoires et extraits nécessaires à son œuvre d'historien. Ces planches magnifiquement imprimées sont d'ailleurs parfois envoyées aux ambassades de France à l'étranger afin que l'on connut partout la splendeur du règne.

Mais comme cette splendeur la toute puissance de la surintendance n'eut qu'un temps, celui de Colbert et de Louvois ; en

(51) Brevet en faveur du sieur Félibien, 12 mars 1666.

(52) GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », p. 155.

1691, elle retrouva de plus humbles proportions à l'image de la situation du royaume.

3. *Les moyens de l'institution.*

Ces moyens sont de trois ordres : le personnel, les finances et les procédés administratifs.

Le personnel se fit, au rythme de l'expansion de la surintendance, de plus en plus nombreux, mais il ne devint pléthorique qu'après 1691. Il a déjà été parlé de ce que nous appellerions maintenant l'administration consultative, composée à l'époque des académies et des différents conseils dont s'entouraient le surintendant. Sur le plan de l'administration active les charges se multiplièrent, pourvues selon des moyens divers. Directement sous Colbert se trouve le premier commis, Charles Perrault (53). Ses fonctions, mal définies, lui permirent cependant de jouer un rôle considérable. Intermédiaire de Colbert auprès des académies, il l'aide dans son travail administratif, il prépare et parfois signe les marchés. Sous le premier commis les intendants des bâtiments ont des fonctions assez vagues, mais ils ne semblent pas avoir joué un rôle important. Tout au plus ont-ils signé quelques marchés de peu d'importance, l'essentiel se traitant entre Perrault et Colbert. Leurs charges furent maintenues, et rétablies en 1683 après que l'une d'elles ait été supprimée en 1671, pour des raisons essentiellement financières car elles constituaient des offices. Ces intendants des bâtiments exerçant leurs fonctions alternativement étaient au nombre de trois. Il y avait de même trois offices de contrôleurs généraux des bâtiments, exerçant eux aussi leurs fonctions tous les trois ans. Mais à la différence de celui des intendants, leur travail était considérable. Devant se lever tôt le matin ils avaient pour charge de surveiller l'exécution des marchés, de vérifier qualité et solidité des travaux. Aucun versement ne peut être fait à un entrepreneur sans un contrôle de la sorte. D'ailleurs, outre ces officiers, le surintendant commet sur place dans certaines demeures royales en cours d'élaboration des préposés ou commis, qui le renseignent constamment sur l'état des travaux, voire sur les réactions du Roi au cours de ses visites (54). Mais outre ces fonctionnaires administratifs, les hommes de l'art, comme il se doit pour toute institution à vocation artistique ou culturelle, tiennent une place considérable. Il a déjà été parlé du rôle prédominant de Lebrun, premier peintre du roi, sur tout ce monde, tellement prédominant qu'à la mort de

(53) Cf. BONNEFON, « Charles Perrault, commis de Colbert... d'après des documents inédits », (gaz des B.A. 1901, tome II). Cité dans GUILLEMET, « *Essai sur la surintendance...* », p. 77.

(54) A Versailles le sieur Petit jouait ce rôle, Cf. « *Essai sur la surintendance...* », p. 83 et suite.

Le Vau, en 1670, on ne nomma pas de premier architecte pour le remplacer, pour ne pas susciter de concurrence au premier peintre dont Colbert soutenait qu'il était compétent en tout. Avec Louvois on vit réapparaître un premier architecte en la personne de Mansart, favori du nouveau surintendant (55). Sous cette direction travaillaient toute une pléiade d'artistes : les peintres et les architectes du roi intégrés aux académies, les artisans intégrés aux Gobelins et aux autres manufactures royales avec de nombreux ouvriers étrangers que l'on a fait venir parfois malgré l'interdiction formelle de leurs gouvernements (ouvriers du verre de Venise). Les entrepreneurs chargés des jardins, des fontaines, ou encore l'imprimeur royal, jouissent d'un brevet signé de la main du roi, dont les stipulations varient avec le bénéficiaire. Très souvent les titulaires de la charge se succèdent de père en fils ou d'oncle en neveu, le descendant obtenant la survivance de la charge avant même le décès du titulaire. Le titulaire peut encore se démettre de sa charge moyennant, sa vie durant, le partage des gages de son successeur ; et par ces pratiques les principales charges devinrent patrimoniales.

Donc au total un personnel assez considérable mais qui a fort à faire, il en sera de même au temps de Louvois. Après Louvois, à partir de 1691, la surintendance vit son rôle décroître. Alors que la surintendance était partiellement démembrée, que son budget, comme il sera vu plus loin, était considérablement amputé, le nombre des inspecteurs se développait de façon insensée. Au lieu des quelques contrôleurs du temps de Colbert, que celui-ci connaissait et surveillait personnellement, apparut une foule d'inspecteurs, neuf à Versailles et à Trianon, en 1714, dont un pour les eaux potables, un pour les pavés, un pour les vitres et un pour le potager etc..., tout ce monde envoyant rapports sur rapports alors que manquait le chef d'orchestre qui eut pu orchestrer leur travail. Mais tout ce monde travaille en vain car, en l'absence de finances prospères, le régime ne lance plus de nouvelle réalisation grandiose.

L'énorme administration de la surintendance, avec ses réalisations matérielles, nécessitait un budget considérable, et des finances bien organisées, elle eut l'un et l'autre.

Sous Colbert et Louvois le budget de la surintendance atteignit des sommes très élevées : quatorze millions de livres en 1685, et une moyenne de six à sept millions par an de 1680 à 1687 (56) pour

(55) 1688.

(56) dont, en 1682, 100.000 livres pour l'Académie des Sciences et les pensions aux gens de lettres, poste qui ne sera en fait utilisé que pour 32.000 livres. Cf. « *Les comptes des bâtiments* », II, pp. 265-268.

retomber après 1691 à un million et demi environ. Dans la gestion des deniers le surintendant est aidé par tout un personnel spécialisé. Trois trésoriers, titulaires d'offices vénaux exercent leurs fonctions à tour de rôle tous les trois ans, et sont partiellement payés au moyen de taxes prélevées sur les sommes qu'ils manipulent. Mais leur rôle est restreint car strictement limité par toute une réglementation très stricte mise au point par le Roi et le surintendant. En début d'année des prévisions de dépenses sont arrêtées par le Roi, prévisions qui ne sont dépassées que modérément sous la surintendance de Colbert. Les dépenses de la surintendance sont soumises à un double contrôle dont l'un, celui du roi, serait plutôt de nature « politique » et l'autre, celui de la chambre des comptes, strictement financier.

La garde du trésor royal ne verse au Trésorier général des bâtiments les sommes indiquées sur les ordonnances de paiement émanant de la surintendance, que lorsque le contrôleur général a marqué le fond sur lequel elles devaient être prélevées et lorsque surtout le roi a signé lui-même (57). Les sommes sont versées soit mois par mois, soit pour telle dépense particulière. D'autre part, chaque mois et à chaque fin d'année le Roi arrête lui-même les dépenses. Il en est donc informé à priori et à posteriori et c'est en pleine connaissance de cause qu'il a lancé la surintendance dans ses actions si coûteuses pour le trésor royal.

Mais outre ce contrôle royal de l'ordonnancement des dépenses et de leur montant, existe un contrôle financier extrêmement tatillon qui vise à empêcher toute irrégularité. Le surintendant n'ordonne le paiement des sommes dues que lorsque les contrôleurs généraux ou les divers préposés auprès des bâtiments royaux ont garanti l'effectivité de la dépense et des travaux ou achats qui la justifient. En présence de l'ordre de paiement du surintendant le trésorier délivre la somme correspondante, moyennant quittance, qui lui permettra d'obtenir sa décharge de la chambre des comptes. Mais ces quittances ne suffisent pas à la chambre des comptes qui demande à vérifier, par la présentation des ordonnances du surintendant que les dépenses avaient bien été ordonnées, et par les mémoires des contrôleurs qu'elles correspondaient à une contrepartie matérielle. La chambre des comptes allait d'ailleurs jusqu'à réclamer les devis, publications du rabais, adjudications et marchés pour contrôler l'esprit d'économie de l'administration des bâtiments, tant et si bien que la surintendance finit par se lasser de ces contrôles ; ainsi la rapidité de l'exécution des travaux de Versailles fit négliger l'adjudication au rabais comme procédé de

(57) En vertu du règlement du 15 septembre 1661, le roi s'est réservé la signature de toutes les ordonnances comptables et de comptant. Cf. « *Essai sur la surintendance...* », p. 159.

concession des travaux du Roi et depuis la déclaration du 13 février 1688 les trésoriers n'eurent plus à fournir autant de justifications qu'autrefois : la volonté de satisfaire promptement les caprices du roi reléguait au second plan l'orthodoxie financière.

C'est d'ailleurs la même volonté de satisfaire par tous les moyens les volontés du roi et d'illustrer, quoiqu'il en coûte la gloire et l'éclat du royaume et du règne que l'on retrouve dans l'étude des procédés administratifs de la surintendance.

Les procédés d'action de la surintendance sont de trois types : les procédés de contrôle, les procédés d'exécution et les procédés d'acquisition.

Les procédés de contrôle sont de deux types, employés simultanément, l'un étant souvent le revers de l'autre, les réglementations et les subventions. Il a déjà été parlé ici des procédés de contrôle et de gouvernement des intelligences. De même a-t-il déjà été question des manufactures et du contrôle (58) exercé sur elles en contrepartie d'une aide matérielle considérable (construction des bâtiments, subvention diverses aux ouvriers et artistes étrangers y travaillent, etc... (59) sans parler des privilèges (60), ou des protections particulières comme l'interdiction d'acheter des tapisseries à l'étranger (61).

Les procédés d'exécution sont également de deux types : le contrat et le procédé d'autorité. Les procédés de type contractuel servent normalement à trouver le maître d'œuvre qui sera chargé de réaliser les travaux demandés par le Roi, et les procédés d'autorités seront généralement destinés à lui faciliter la tâche. Après que le premier architecte, le premier commis, les intendants, les contrôleurs et le surintendant aient participé à l'élaboration du devis des travaux à réaliser, ceux-ci, après publication, sont adjugés « au dernier moins distant à l'extinction des feux ». A partir de 1688, ces adjudications au rabais trop longues furent supprimées au bénéfice du « gré à gré » ou des procédés impératifs. L'entrepreneur, ayant emporté le marché devait fournir caution de son exécution, mais disposait alors, en tant qu'exécutant les travaux du Roi de moyens exceptionnels. Les entrepreneurs travaillant pour le roi sont libérés des contrôles corporatifs. Les créanciers

(58) Règlements et commis chargés de les faire respecter.

(59) Cf. « *Essai sur la surintendance...* », pp. 59 et 60. « *Comptes des bâtiments* », I, pp. 370-374 (1669), 497.473 livres en achats ou dons aux manufactures les plus diverses « brocards d'or ou d'argent, basins, futaines, toiles fines de Hollande, ligature... ».

(60) Arrêt du 17 avril 1627, renouvelé par lettres patentes en 1643, accordant à la Savonnerie le privilège de toutes sortes de tapis d'Orient.

(61) Edit de 1667. art. 7.

ne pourront pas entraver le cours de leur travail mais tout au plus s'adresser au surintendant qui estimera lui-même ce qui sera « juste et convenable » (62).

Le but ultime de tout cela étant la réalisation des travaux, l'entrepreneur en répond sur ses biens qui restent grevés entre les mains de tout acquéreur. L'entrepreneur est également protégé par l'administration contre toute sédition de ses ouvriers, et cette dernière s'y emploie par sa justice et par la force. Les ouvriers ayant tendance à désertir les carrières le Roi y envoie le 12 juin 1670, un garde de la prévôté de son hôtel. Cela se renouvelle en 1679 à Saint Germain, Marly et Versailles, le mécontentement tournant à la sédition. le roi ordonne au capitaine Prévot de son hôtel de s'y rendre pour entendre les plaintes des entrepreneurs et sévir contre les fauteurs de troubles. Parfois le surintendant réglemeute lui-même les prix payés par les entrepreneurs. Il est vrai que si l'entrepreneur est certain du calme de ses chantiers, l'administration intervient parfois au bénéfice des ouvriers leur garantissant le logement, au besoin par voie de réquisition, la nourriture, un certain salaire, et même quelques secours (63), s'ils étaient blessés au service du Roi. Au besoin d'ailleurs, les entrepreneurs furent assurés de bénéficier en cas d'urgence de la collaboration des militaires, et même des invalides, le procédé, extrêmement avantageux pour les finances des bâtiments, se généralisant sous Louvois qui avait le département de la guerre dans ses compétences (64). Enfin, interdiction est faite de débaucher les ouvriers travaillant pour le Roi.

Des procédés d'autorité sont constamment utilisés pour la réalisation des travaux des Bâtiments du Roi. Ce sont l'expropriation, l'interdiction de construire, les servitudes de carrière, et certains procédés à mi-chemin de l'achat et de la réquisition. L'expropriation fut fréquemment utilisée, par exemple pour la création d'un grand parc autour de Versailles. Le Roi demande aux sieurs Daligre de Sève, Colbert et Ratabon, alors surintendant des bâtiments, de désigner des arpenteurs, de surveiller leur travail et de leur faire dresser procès verbal afin d'éclairer la conscience du Conseil d'Etat chargé d'indemniser les propriétaires (65).

Pour le Louvre, en vue de faciliter tous travaux et expropria-

(62) Arrêt du cons. d'Etat du 25 octobre 1687 ; cité dans « *Essai...* », p. 96.

(63) « *Comptes...* » (1680) I, 1380. Cité dans « *Essai...* », p. 98.

(64) « *Comptes...* » (1680) I, 1306,

(1685) II, 740, révélant une certaine rémunération pour les travaux militaires. En août 1684, Bangeau prétend qu'il y a 22.000 hommes et invalides travaillant à Versailles (« *Essai...* », p. 168).

(65) Arrêt du cons. d'Etat 1er septembre 1662. Cf. « *Essai...* », p. 93.

tion ultérieures on interdit de continuer à construire près de Saint Germain l'Auxerrois. De façon à réaliser les bâtiments du roi eux-mêmes, on établit en quelque sorte des servitudes de carrière, sur toutes les terres des environs, même encloses : on pourra en enlever toutes les pierres s'y trouvant sans indemnité, à moins de faire faire la preuve de dommages subis dans l'opération (66). Toujours dans le but d'accélérer la réalisation des travaux l'ordre du Roi de février 1662 relatif à la construction de Versailles prévoit que dans un rayon de quatre lieues les villages devront fournir autant d'hommes, d'outils et de charrois que possible. Tous les fours à chaux et à briques devront travailler pour le Roi. Lorsque le Roi se fournit auprès d'entreprises artisanales ou industrielles ses agents ont un véritable droit de préemption, aussi bien pour les pierres et marbres que pour les verreries. Tous ces produits sont évidemment dispensés des droits d'octroi.

Pour les fournitures nécessaires à la réalisation des travaux du Roi, à mi-chemin entre la réquisition et les marchés courants nous trouvons des procédés innombrables concernant l'acquisition des marbres pour les palais nationaux : des préposés du Roi, en province, en sont particulièrement chargés, et quand les travaux s'arrêteront par suite de la guerre et de la pauvreté des finances des Bâtiments, certaines carrières seront interdites d'exploitation afin de ne pas abîmer les plus belles veines qui pourraient, ultérieurement, intéresser les bâtiments du Roi. Les mêmes procédés sont employés pour obtenir arbres et fleurs devant décorer les jardins du Roi. Le prieur de la Grande Chartreuse doit laisser prendre les plus beaux épicéas de ses bois (67). La Compagnie des Indes doit ramener des espèces exotiques, et l'intendant de Caen se procurer dix mille jonquilles doubles au prix fixé par Colbert, de quinze livres le cent. D'ailleurs le Roi défend de vendre ou d'acheter des jonquilles tant qu'il n'aura pas ses dix mille oignons. Avec de pareils procédés les bâtiments ne manquèrent, effectivement, de rien, sauf, à partir des années 1690, de moyens financiers suffisants.

Pour l'enrichissement des bibliothèques, galeries et collections royales, Colbert ne recula pas non plus devant des procédés assez peu classiques. La ruse permit d'acquérir des tableaux italiens à bas prix grâce à de véritables agents secrets, acquéreurs en sous main de tableaux pour les palais royaux, tandis que les élèves de l'Académie de Rome copiaient les œuvres originales qu'il n'était pas possible d'acquérir. Il a déjà été parlé plus haut des instructions données aux représentants du Roi à l'étranger et aux voyageurs. Colbert sut ainsi profiter de la faillite d'un commerçant rhénan pour acquérir à bon prix 5.542 desseins de Vinci, Michel-Ange et

(66) Ordre du roi de février 1662.

(67) « *Essai sur la surintendance...* », p. 111.

Raphaël (68). Les successeurs de Colbert usèrent même de procédés infiniment plus indécents, à l'égard des œuvres de Lebrun par exemple, déclarées à sa mort propriété du roi sous prétexte que leur auteur était premier peintre du roi, etc... Cependant, à côté de ces procédés peu avouables parfois, l'on voit apparaître des legs d'importance (69), des échanges avec certaines fondations comme celle du collège Mazarin (70), ou encore l'institution du dépôt légal auprès de la bibliothèque du Louvre pour tous les imprimeurs bénéficiant du privilège royal. Ces derniers procédés témoignent peut-être de l'apparition d'un certain esprit de service public, les institutions royales apparaissant de plus en plus, comme celles de la nation.

L'activité des bâtiments du Roi est si importante, quantitative-ment, et particulière, par rapport au reste de l'administration du royaume, et si urgente aux yeux du Roi, qu'elle est soumise à une justice spéciale. Sous Colbert déjà les bâtiments relèvent du grand prévôt de l'hôtel du Roi. Les artistes et artisans demeurant au Louvre sont sous sa juridiction, et c'est à lui que l'on demande de maintenir l'ordre sur les chantiers ; de façon générale, le surintendant devait demander au grand prévôt de l'hôtel du Roi de charger un officier de sa prévôté de la police des bâtiments. Louvois, aux mœurs administratives toutes militaires, lui qui menaçait de mettre les collaborateurs des bâtiments au cachot pour le moindre retard, obtint du Roi, en 1683, la création d'un prévôt des bâtiments (71), sous sa dépendance directe. Cet arrêt royal dénonce les abus et malversations commis par les collaborateurs et les employés des bâtiments et autorise le surintendant à commettre tel juge royal qu'il lui plaira pour ordonner de leur punition (72). Désormais, cette police des bâtiments s'exerce en toute liberté.

A partir de la mort de Louvois, en 1691, coïncidant avec la seconde phase du règne — celle des difficultés extérieures et donc financières, — la surintendance verra ses prérogatives diminuer et son autonomie financière se restreindre en même temps que ses moyens.

Le 25 Juillet 1691 un règlement royal met fin à l'amalgame institutionnel réalisé par la surintendance colbertienne. Le Roi se réserve en propre la Bibliothèque Royale, le Cabinet des médailles,

(68) Cf. « *Documentation Française Illustrée* », octobre 1695, N° 210, p. 14.

(69) De Gaston d'Orléans, et du comte de Béthune, à la bibliothèque royale.

(70) Malgré des conditions désavantageuses pour le collège Mazarin.

(71) Arrêt du 5 octobre 1683. Cf. aussi un « *Mémoire sur la police des bâtiments du Roi* » de 1752, de Duchesne, prévôt des Bâtiments.

(72) jusqu'au fond.

l'Imprimerie royale et le Balancier du Louvre, ainsi que les ouvrages d'argenterie, les meubles, les Académies des Sciences et celle des devises et inscriptions (73).

Désormais le Roi ordonnait en ce qui concerne ces divers secteurs, se faisant aider dans sa tâche par le Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi. De plus, la surintendance perdait les manufactures autres que royales, qui revenaient au contrôleur général. La surintendance revenait donc à son rôle originel, les bâtiments du Roi, gardant seulement dans ses compétences les académies de peinture et d'architecture, sans doute en considération de leur utilité immédiate pour la réalisation et la décoration des bâtiments. Villacerf garde les manières autoritaires de ses prédécesseurs et sa tutelle est stricte, mais les difficultés financières du royaume font que les moyens financiers de la surintendance s'épuisent et que son activité se restreint. La guerre avait recommencé en 1688 et duré jusqu'en 1697. Louis XIV avait envoyé sa vaisselle à la Monnaie : les créanciers des bâtiments ne sont pas payés (74). Les ouvriers des Gobelins en contrepartie des sommes qui leur sont dues ne reçoivent que des promesses d'augmentation de gages. L'Académie de Rome reçoit peu de pensionnaires et se voit recommander de restreindre ses dépenses ; elle subsiste cependant comme instrument d'orgueil car il faut montrer à l'Europe épuisée que la France ne l'est pas. Pour cela on nomme des jeunes gens n'ayant pas eu de grand prix mais présentant l'immense avantage de voyager à leurs frais. En 1694, les Gobelins doivent fermer tandis que l'activité de la Savonnerie est réduite au maximum.

En 1698, Colbert de Villacerf donne sa démission, à la suite de malversations de son premier commis ; le Roi tout en ne lui ménageant pas les preuves de sa reconnaissance, l'accepte, et nomme à sa place Mansart, son premier architecte, qui va encore accentuer de par sa formation, la spécialisation de la tâche des bâtiments. Il fut compétent mais extrêmement tatillon en matière de constructions, ce qui permit de conserver l'unité de style de la chapelle du château de Versailles malgré le grand nombre des réalisateurs. En tant que surintendant et premier architecte il veille, cependant, à conserver intactes les prérogatives des bâtiments. A ce titre, il dispute aux grands maîtres des eaux et forêts la compétence sur les arbres des allées et avenues des forêts et jardins royaux. Un arrêt royal du 24 avril 1703 (75) donne satisfaction aux deux parties : la surintendance aura la direction des routes et le produit des ventes portant sur leurs arbres, mais les maîtres garderont leurs avantages financiers, réalisant eux-mêmes

(73) « *Essai...* », p. 177 à 178.

(74) Lorsqu'ils le sont c'est en rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris.

(75) Cf. « *Essai...* », opus. cit., p. 194.

ces ventes. Mansart conserve également ses pouvoirs sur les Académies d'Architecture et des Beaux-Arts. Il remet l'Académie d'Architecture au travail, lui faisant visiter les carrières, à la recherche de meilleures pierres et surveillant l'attribution des prix. En 1702, puis en 1703, il juge seul, de la médiocrité des lauréats de l'Académie de peinture et de sculpture dont il était protecteur, et refuse de distribuer les prix, l'Académie le suivant fort docilement.

Avec la guerre de succession d'Espagne, la crise financière reprend de plus belle et les dépenses vont au-delà des sommes réglées par le Roi en début d'exercice, ce qui entraîne des difficultés avec les financiers du Royaume. Mansart se refusant à se prêter à un contrôle détaillé quelques jours avant sa mort, se vit donner tort par le Roi (76).

Les ennuis financiers de Mansart incitèrent le Roi à réformer une fois de plus l'administration des Bâtiments. Après avoir perdu en 1691 une partie de leur compétence, ceux-ci allaient perdre leur autonomie financière. C'est en mai 1708 qu'un Edit du Roi supprima la charge de surintendant des bâtiments de France, des bâtiments de Fontainebleau et de Monceau, pour la remplacer par un « Directeur général des bâtiments ». Les compétences restaient identiques à celles de la Surintendance, mais la tutelle financière du Roi s'accroissait. Au lieu de signer simplement les ordonnances de Fonds, prévoyant les dépenses comme à l'accoutumé, le Roi se réservait aussi de signer les ordonnances de paiement servant à la décharge des trésoriers (77), le directeur général n'ayant qu'à les contresigner (78). Ce fut un grand seigneur, le Marquis d'Antin qui, à l'étonnement de tous, sollicita et obtint la charge par commission du 10 juin 1708. D'Antin se trouve à la tête d'une administration pléthorique d'innombrables contrôleurs, plusieurs par maison, s'occupant qui des pavés, qui du potager. Le nouveau directeur général se dépense partout sans compter, tout en recherchant partout les économies réalisables pour honorer certaines anciennes dettes de la surintendance. On construit peu pour le Roi, et l'on peint peu pour lui car les ressources sont faibles (79). De plus, pour préserver les finances une déclaration du 7 juin 1708 rétablit les anciennes règles, en particulier la déclaration de 1608 pour la passation des marchés et le paiement des entrepreneurs. Ces difficultés font que le Roi ne peut plus prétendre, à lui seul,

(76) 1708.

(77) Cf. *supra*.

(78) Sauf en cas d'urgence, car alors le directeur, pour des sommes limitées pouvait donner des ordres aux trésoriers, quitte à les convertir dans le mois en ordonnances signées par le Roi. Cf. « *Essai...* », p. 202.

(79) En 1709 les dépenses de la surintendance n'atteignent que 1.200.000 livres, contre 15.340.000 du temps de Louvois.

employer et régenter les artistes du Royaume, il était inévitable, au bout de quinze années de crise que la discipline se relâche et que l'ancienne unité de doctrine s'estompe. La bienveillance et les bonnes manières du Marquis d'Antin, firent le reste.

Déjà sous Mansart l'on notait un certain relâchement en ce qui concernait la doctrine officielle, l'unité des styles. Le « livret » de l'exposition de 1699 affirme que « pour entretenir chez les peintres et sculpteurs de l'Académie royale cette louable émulation si nécessaire » c'est sur « le jugement du public que l'on compte ». Ainsi reconnaît-on déjà que l'impulsion peut venir d'autres que du Roi.

Avec d'Antin l'évolution s'accélère. La personne royale, à la gloire ternie n'est plus le centre des aspirations et l'objet de louanges qu'elle était auparavant. Les objets d'art ne se fabriquent plus pour le Roi seul, mais pour les grands du régime, les bourgeois, les financiers. En plus de la gloire du Roi il est question de celle de la nation. Cet effacement du Roi est salutaire par plusieurs de ses aspects car il permet à certaines institutions, en particulier aux académies de jouer pleinement leur rôle. Les Académies font connaissance avec la liberté et s'en montrent étonnées. En 1711 ni le directeur général ni le premier architecte n'assistent aux élections de l'Académie de peinture, et elle choisit ses nouveaux membres d'une façon tout à fait libre. D'ailleurs l'Académie n'a plus depuis peu le monopole de l'enseignement ; c'en est donc vraiment fini de l'académisme. Une déclaration du Roi du 17 novembre 1705 autorise l'Académie de Saint-Luc fondée par les corporations des métiers d'art, à ouvrir un atelier d'enseignement du dessin ; l'enseignement y est gratuit, alors que l'Académie de peinture, selon les années et les pressions officielles supprimait ou rétablissait la gratuité. Il semble bien, d'ailleurs que l'autorisation de l'atelier de l'Académie de Saint-Luc soit une sanction contre une récente suppression de la gratuité de l'Académie de peinture (80).

Dans cette mesure d'autorisation de l'enseignement de l'Académie de Saint-Luc ainsi que dans les pressions faites en faveur de la gratuité de l'enseignement de l'Académie royale, on devine déjà le souci du service public. Le même souci anime, d'une façon générale, l'œuvre de d'Antin, tant dans le soin qu'il prend des deniers du royaume que dans son attitude à l'égard de l'Académie de Rome. Il entend qu'à nouveau l'on se contente de n'envoyer à Rome que des prix de l'Académie de Paris, que les œuvres accumulées depuis des années par les pensionnaires soient ramenées en France.

Mais le souci de faire bénéficier directement la nation de la

(80) Cf. « *Essai...* », opus. cité, p. 198

splendeur du règne était déjà apparu au temps même de son apogée. Outre l'ouverture des bibliothèques et collections royales aux savants des académies, l'encouragement au théâtre, l'on peut noter dans ce sens la première tentative d'ouverture de la bibliothèque royale, tentée en 1692 par l'abbé de Louvois, fils du ministre et maître de la librairie (81). Mais ce ne fut là qu'un essai éphémère qu'allait reprendre, vingt cinq ans plus tard l'abbé Jean-Paul Bignon, nouveau maître de la librairie, lequel obtint l'ouverture de la Bibliothèque du Roi « à tous les savants de toutes les maisons en tous temps, aux jours et heures qui seront réglés par le bibliothécaire de Sa Majesté » (82). L'exemple serait d'ailleurs suivi, vers le milieu du XVIII^e siècle pour les collections royales de peintures dont une partie seraient exposées au Palais du Luxembourg où elles obtiendraient le plus vif succès (83).

Ainsi allait s'opérer progressivement le passage du mécénat royal public au service public, passage qui ne serait définitif qu'avec la transformation, par la révolution, des bâtiments du Roi en biens de la nation (84).

CONCLUSION DU TITRE 1 : L'affaiblissement du mécénat royal au XVIII^e siècle et le renouveau des initiatives privées et locales.

Tout au long du XVIII^e siècle l'art, comme la pensée, allait échapper au Roi. La surintendance, rétablie en janvier 1716 — car les successeurs de Louis XIV ne se souciaient pas d'exercer eux-mêmes un contrôle trop tatillon — n'aurait d'autre influence que celle que peuvent avoir quelques commandes officielles.

Alors que sous Louis XIV, les grands, peu soucieux de suivre l'exemple de Fouquet, n'avaient joué qu'un rôle relativement effacé, ils reprendront au XVIII^e siècle leur mécénat privé ou bien même participeront avec la bourgeoisie à cette activité assez intense qui se développera dans les académies, salons, etc... qui fleuriront dans toute la France. Les académies de province souvent créées au XVII^e siècle sous Louis XIV et en relations avec les Académies parisiennes, avaient sollicité la protection du grand Roi, protection qui, en province n'entraînait pas les mêmes suje-

(81) Il s'agirait de facilités d'accès accordées sur titres.

(82) Arrêt du Conseil daté du 11 octobre 1720. Cf. « *Documentation Française Illustrée* », février 1951, N° 50, p. 8.

(83) « *Documentation Française Illustrée* », octobre 1965, N° 210, p. 15.

(84) Caractéristiques de la conception de l'action culturelle comme « mission de Service public », sont les créations, en 1766, de l'Ecole royale de dessin » par Jean-Jacques BACHELIER et en 1784 par le Baron de BRETEUIL de « L'Ecole royale de chant et de déclaration », dans les Bâtiments des menus-plaisirs à Versailles.

tions qu'à Paris. Ainsi, l'Académie d'Arles, la première, sollicite un statut comparable à celui de l'Académie Française (1). Successivement, les Académies de Soissons, Angers et Nîmes allaient demander et obtenir les mêmes faveurs. L'Académie d'Angers (1685) devient la Société Nationale d'Agriculture, Sciences et Arts. L'Académie de Bordeaux, fondée en 1644 par Salomon de Virelade, devient en 1712, grâce au Duc de la Force, « l'Académie Royale de Bordeaux ». Les jeux floraux de Toulouse avaient donné naissance à une Académie en 1694. De même à Caen, à Nîmes le xvii^e siècle vit se développer un mouvement qui allait, en toute liberté, s'épanouir au xviii^e siècle pour participer aux « lumières » nouvelles. Ainsi au xviii^e siècle, Caen, Montpellier, Marseille, Lyon, Dijon, Rouen, Amiens, Besançon, Metz, Clermont et enfin Orléans en 1786, obtinrent du Roi les lettres patentes qu'elles espéraient.

Outre ces académies, le xviii^e siècle vit se développer à nouveau sur le plan artistique, l'action des corps intermédiaires, églises et corporations, ainsi que des municipalités.

Les municipalités, de plus en plus soumises à l'étroite tutelle administrative et financière du pouvoir royal, ne purent développer considérablement leur action et ne purent certainement pas suivre l'évolution des besoins. En certains endroits, elles continuèrent à subventionner jeux et fêtes, mais leur action fut assez limitée sur le plan de la formation artistique. Ce ne fut pas le cas des corps intermédiaires, Eglises et corporations. L'Eglise catholique, qui avait su au moyen-âge animer un théâtre religieux extrêmement vivant avait abandonné sur ce plan, son action positive pour une interdiction de principe de ce genre de loisirs et d'expression artistique. Par contre, en matière musicale, elle inspirait à la veille de la révolution un très grand nombre de chorales : quatre cents maîtrises religieuses assuraient la formation et l'organisation des ensembles nécessaires au culte (2) ; ces quatre cents maîtrises disposaient alors de vingt millions par an par suite de dotations diverses. Les protestants dispensaient une formation artistique analogue, de plus en plus considérable au fur et à mesure de l'atténuation de l'hostilité royale à leur égard.

(1) Cf. Dans « *Trois siècles de l'Académie Française* » (1635-1935), Firmin Didot, 1935, par les quarante, l'article de M. Edouard ESTAUNIÉ sur « *L'Académie Française et les Académies de province* », p. 430 et s. — Pour parvenir à ce titre d'Académie Royale, les Académiciens d'Arles avaient choisi un protecteur membre de l'Académie Française, M. de SAINT-AIGNAN, qu'ils chargèrent de négocier une alliance avec ces « messieurs de l'Académie de Paris » avec pour corollaire l'octroi de lettres patentes leur concédant les mêmes privilèges fiscaux (exemption de tailles et curatelles, dispense de tous guets et gardes). C'est en 1669 que l'Académie obtint les lettres patentes désirées, le Roi lui accordant « mêmes honneurs, privilèges, franchises et libertés dont jouissent ceux de l'Académie Française ».

(2) N.E.D., N° 3096. « *L'enseignement artistique en France* », p. 8.

Quant aux corporations, continuant leur rôle considérable de formation des artisans, elles formèrent également de grands artistes ainsi qu'il a déjà été vu à propos des rivalités de l'Académie de Saint-Luc, fondée par les métiers et de l'Académie de peinture et de sculpture fondée par les artistes « libres » rattachés très directement, sous Louis XIV, à la personne du Roi. Mais les corporations eurent aussi de façon très générale, un rôle néfaste en matière de métiers d'arts. Surveillant très strictement les artisans, les enserrant dans toutes sortes de règles de commercialisation, de fabrication, les soumettant à des examens professionnels, tout aussi stricts et « académiques » que ceux de l'Académie de peinture, elles les poussaient au plus grand conformisme (3).

En matière d'imprimerie, autre instrument de culture, le Roi confirma en 1723 les privilèges de la Chambre syndicale et royale des libraires, imprimeurs et relieurs de Paris et des chambres de province ce qui freina considérablement l'extension de ces professions (4).

Enfin l'organisation de la censure et la création en 1751 d'un directeur général de la librairie assisté par un lieutenant général de police et inspecteur de la librairie, dénotent que le pouvoir ne dirigeant plus la culture, veut la contrôler. Il nomme Monsieur de Malesherbes directeur général de la librairie. Après la nomination de trois censeurs de l'Encyclopédie, en 1752, après en avoir rapporté le privilège en 1759, il fut convenu que ses volumes continueraient à s'imprimer à Paris mais porteraient sur le titre l'indication de Neufchâtel et qu'ils seraient ensuite envoyés en province d'où ils reviendraient avec le timbre de colportage (auquel étaient soumis les ouvrages étrangers). Grâce à cette fiction juridique, l'Encyclopédie parvint à son terme (5).

Tous les défauts de l'ancien régime allaient être relevés par les révolutionnaires. En ce domaine comme en beaucoup d'autres, ils allaient se trouver en face d'institutions insuffisantes certes, mais qui avaient le mérite d'exister, d'expériences dont ils allaient pouvoir s'inspirer et auxquelles on allait très souvent revenir. Mais les nouveaux régimes allaient, comme la monarchie absolue, avoir à opter entre deux politiques culturelles : l'une, en quelque sorte complémentaire de l'instruction, tendant à une éducation complète et libre des individus, et l'autre, consciente du rôle social et politique de la culture, tendant à une intégration des individus-citoyens dans une société « engagée ».

(3) RUHLMANN, « *Corporations, manufactures et travail libre à Abbeville au XVIII^e siècle* », Paris, Sirey/Raoust, 1948.

(4) N.E.D., 15 janvier 1966, N° 3254, « *Le Livre en France* », p. 6.

(5) DES GRANGES, « *Histoire de la Littérature Française* », opus. cit., p. 674.

TITRE II

LA REVOLUTION ET L'EMPIRE

A la culture parfaite d'une élite sociale importante mais minoritaire, la Révolution allait ajouter l'idée d'une culture plus « engagée » d'une plus vaste diffusion, d'une culture nationale sinon « populaire ». Là est le phénomène fondamental provoqué ou du moins précipité par la révolution française : la « nationalisation » de la culture. Il y a nationalisation en ce que la culture tend à être l'affaire de la nation toute entière et non plus de certaines de ses parties, et ceci sous tous ses aspects : objets de culture, institutions de diffusion, contenu « socio-culturel » de cette culture ; cette nationalisation de la culture se fait en trois années de 1790 à 1793. Les objets de culture qui appartenaient à des groupes particuliers, corps, institutions ou individus exclus de la nation sont saisis : biens d'église, biens des universités et biens des émigrés, qui vont enrichir les dépôts nationaux, futurs musées et bibliothèques nationales, de dizaines de milliers de livres, tableaux et objets de collections. La diffusion de la culture est nationalisée en ce sens que, d'une part, les institutions sont nationalisées, les académies remplacées par l'Institut, les collections royales changées en musées et bibliothèques nationaux, et d'autre part, la diffusion de la culture, comme la conservation des objets de culture sont organisées au bénéfice de la nation dans son entier et non pas de certaines élites sociales ou culturelles. Enfin, le contenu même de la culture se « nationalise », la révolution lutte contre toutes les expressions d'un particularisme révolu. La recherche d'une culture nationale, relativement homogène et centralisée tendra d'ailleurs à l'élaboration d'un véritable culte révolutionnaire incompatible avec toute culture de classe, de corps, de corporation, ou même avec tout particularisme régional. Il y a désormais patrimoine national et culture nationale.

CHAPITRE PREMIER

Conservation, diffusion et accroissements du « patrimoine » national culturel.

Le passage de la souveraineté à la nation se concrétise sur le plan culturel, par l'idée de, « patrimoine national », véritable propriété de la nation, sur laquelle elle doit veiller et qu'elle doit accroître. C'est là l'aspect objectif de l'action culturelle de la Révolution. Il faut conserver et diffuser cette culture-objet, en même temps qu'il faut l'enrichir par accroissement du patrimoine national.

La conservation et la diffusion de la culture vont de pair, mais l'accent, dans les termes et dans les fonctions, est souvent mis sur l'aspect « conservatoire » (1). Ainsi la convention ouvre-t-elle, en 1793, l'« Institut National de Musique » reprenant l'œuvre commencée en 1784 par le Baron de Breteuil à l'École Royale de Chant et de Déclamation, interrompue par la Révolution. Cet « Institut National » devint, en 1795, le « Conservatoire National » de musique. Pareillement, sont créés à partir d'institutions royales relevant plus ou moins directement de la maison du Roi, des musées et bibliothèques ouverts à tous. Le Louvre, tout d'abord, le Palais Royal devient « Palais National » à vocation essentiellement culturelle et muséographique en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale, en date du 26 mai 1791 : « Le Louvre et les Tuileries réunis seront le Palais National destiné à l'habitation du Roi et à la réunion de tous les monuments des sciences et des arts et aux principaux établissements de l'Instruction publique se réservant l'Assemblée nationale de pourvoir aux moyens de rendre cet établissement digne de sa destination ». Ultérieurement, d'ail-

(1) Sur cet aspect conservatoire des (premières) institutions culturelles, cf. de LAUBADÈRE, T. III, p. 280 et s.

leurs, le Louvre devient, le 17 juillet 1793, « Museum de la République » (2).

Parallèlement, la bibliothèque royale devenait « nationale » et un règlement du 25 Fructidor, An IV, l'ouvrait tous les jours de dix à quatorze heures (3). En 1793 le « Jardin royal des plantes médicinales » prenait le nom de « museum d'histoire naturelle ». De même, les archives sont nationalisées et mises à la disposition des citoyens en vertu d'une Loi de Messidor An II (4). Ainsi les anciennes institutions royales, incorporées au patrimoine national, servent-elles à la diffusion de la culture dans la nation. D'autres objets de culture d'une origine encore plus privée que le domaine de la couronne, enrichissent le patrimoine national. Ce sont les produits des confiscations des biens du clergé, des biens des émigrés, des congrégations, qui après avoir séjourné dans les « dépôts littéraires » furent sélectionnés par les soins de Van Praet, directeur de la bibliothèque nationale pour enrichir ses rayons. Le Louvre joua en partie le même rôle pour les peintures.

Les gouvernements révolutionnaires et l'Empire furent soucieux de l'enrichissement du patrimoine national. Pour ceci ils utilisèrent tantôt des procédés classiques, tantôt des procédés exceptionnels. Les procédés classiques sont le contrat et l'utilisation normale des services d'artistes plus ou moins officiels. La Convention ouvrit ainsi un crédit annuel de 100.000 livres « pour faire acheter dans les ventes particulières les tableaux ou statues qu'il importera à la République de ne pas laisser en pays étrangers et qui seront déposés au Musée (du Louvre) sur la demande de la Commission des monuments » (5). La même Convention, les régimes suivants et tout particulièrement l'Empire demandèrent à David tantôt d'organiser les grands spectacles républicains ou impériaux, tantôt de peindre des tableaux dans le style indiqué et héroïque fort prisé à l'époque. Il en fut de même pour la musique de Grétry et de Méhul et pour la sculpture. Autre procédé traditionnel inauguré en son temps par François 1^{er}, les missions à l'étranger. L'armée de Bonaparte en Egypte était accompagnée de toute une mission culturelle et scientifique autour de Geoffroy de Saint Hilaire qui ramena des renseignements fort précieux sur les antiquités égyptiennes (6).

Mais, et ceci est déjà caractéristique pour la mission d'Egypte,

(2) « *Documentation Française Illustrée* », (D.F.I.), octobre 1965, N° 210, « *Le Palais du Louvre* », p. 15.

(3) D.F.I., février 1951, N° 50, « *La Bibliothèque Nationale* », p. 8.

(4) DE LAUBADÈRE, T. III, p. 281.

(5) D.F.I., N° 210, oct. 1965, « *Le Palais du Louvre* ».

(6) A l'époque, Bonaparte, c'est symptomatique, faisait d'ailleurs précéder ses déclarations de son titre de « membre de l'Institut ».

l'action extérieure de la Révolution et de l'Empire fut surtout militaire et les procédés employés pour enrichir le patrimoine national s'en ressentirent. Il a beaucoup été écrit sur les pillages officiels d'œuvres d'art commis au profit de la nation par les troupes de la Révolution, surtout dans les pays frontaliers du Nord de la France, l'actuelle Belgique et les Pays-Bas. Si les procédés employés furent discutables, ils n'en dénotent pas moins le souci d'accroître le patrimoine national. Cette politique ne fut d'ailleurs pas profitable à la France car les coalisés, après leur victoire, récupérèrent ces œuvres d'art, à l'instigation de Wellington, en 1815.

Mais en dehors des conquêtes militaires, l'accroissement du patrimoine national fut très limité sous la Révolution, celle-ci ayant des moyens financiers très restreints, quoiqu'elle aie su créer des styles et produire certaines œuvres mobilières et immobilières remarquables.

CHAPITRE II

Création et utilisation d'une culture nationale

Si la conservation et la diffusion d'une « culture-objet » assimilée au patrimoine national se ressent de l'idéologie et des pratiques politiques de l'époque, il en est encore plus ainsi pour la nouvelle culture en formation ; cette culture est véritablement « nationale » par son contenu intellectuel, politique et artistique propre, tel qu'il a été non pas hérité, mais fixé par la Révolution. C'est en fonction de cette culture nouvelle vivante, à la fois sujet et objet, élément moteur de la Révolution et de l'Empire en même temps que leur produit, qu'il convient d'étudier maintenant l'action culturelle des pouvoirs publics de la Révolution et de l'Empire.

§ 1. La Révolution :

L'idéologie nouvelle de la Révolution repose sur le principe de la liberté de citoyens égaux en droit. La nation est formée de façon homogène, de l'ensemble de ces citoyens, sans qu'aucune société partielle ne puisse s'interposer entre eux, les soumettre à quelques règlements, leur accorder quelques prérogatives particulières. La nation est une et indivisible, elle seule gouverne, et la loi, « expression de la volonté générale » en fonction de l'article 6 de la Déclaration des Droits n'est que son instrument, parfaitement à son image. L'unité de la nation et l'égalité des individus demandent donc que soient supprimées les sociétés partielles. Ainsi fut fait pour la noblesse, le clergé, en tant qu'états privilégiés, les corporations, les universités, et même les Académies dont les privilèges étaient pourtant d'ordre essentiellement culturel. Or toutes ces institutions comme toute société, avaient une activité culturelle, parfois même, la culture était leur activité essentielle, comme cela est patent pour les Académies. La suppression des Académies

mérite une étude plus particulière car les débats qu'elle provoqua furent particulièrement significatifs (1). Lors de la discussion du Budget de 1790 à l'Assemblée nationale, le député Lebrun présenta au nom de la Commission des finances un rapport favorable aux Académies ; Lanjuinais les attaqua, l'Abbé Grégoire se contentant de demander la modification de leur statut. Quand les statuts furent discutés devant l'Assemblée, Mirabeau, inspiré par l'Académicien Chamfort, pencha vers la suppression des Académies et leur remplacement par une organisation nationale premier projet du futur institut. Mais l'opinion publique, en termes parfois grossiers, attaquait les Académies. Marat publiait ses « lettres sur le charlatanisme académique ». Une loi du 25 novembre 1792 suspendait nominations et remplacements, mais la Convention autorisa l'Académie des Sciences « à nommer aux places vacantes dans son sein » ; en effet, cette dernière Académie groupant des noms prestigieux était, de plus, fort utile à la nation en matière de réformes de poids et mesures par exemple. C'est en 1793 enfin que la Convention supprima les Académies sauf celle des sciences, laquelle refusa d'ailleurs, suivant en cela Lavoisier, le sort plus favorable qui lui était réservé. La Convention décida brièvement que « toutes les académies et sociétés littéraires patentées ou dotées par la nation sont supprimées », après avoir entendu l'Abbé Grégoire au nom du comité de l'Instruction publique parler en ces termes : « Les regards ne doivent plus rencontrer sur le sol français d'institutions qui dérogent aux principes éternels que nous avons consacrés ; et cependant quelques-unes qui portent encore l'empreinte du despotisme ou dont l'organisation heurte l'égalité, avaient échappé à la réforme générale : ce sont les académies ».

Ainsi donc les slogans idéologiques frappaient même les institutions culturelles tellement la notion d'élite ou de société particulière à recrutement aristocratique, au sens étymologique du terme, était devenue insupportable à l'opinion.

Ainsi l'égalité était réalisée à l'extrême sinon à l'absurde, mais la liberté n'allait pas pouvoir subsister longtemps au cours des luttes contre l'étranger et les insurrections intérieures.

L'action culturelle des pouvoirs publics révolutionnaires sera étudiée ici sous ses deux aspects essentiels, la réglementation d'une part, les institutions d'autre part.

(1) Cf. N.E.D., N° 2032, 14 juin 1955, « *L'Institut de France* », p. 13 et 14. Cf. aussi « *Trois siècles de l'Académie Française* » chez Firmin Didot et Cie, par divers académiciens, à l'occasion du 3^e Centenaire (1635-1935) et plus particulièrement « *L'Académie pendant la Révolution* », de Charles BAINVILLE.

1°) *La Réglementation.*

L'on peut distinguer deux phases : l'une plus ou moins libérale sous la Constituante et la Législative et l'autre dictatoriale durant laquelle la Révolution est trop menacée pour pouvoir tolérer la liberté. En 1791 est proclamée la liberté de l'imprimerie, alors qu'avait disparu la censure royale dès les premiers jours de la Révolution. Pareillement, la liberté de la presse avait été affirmée par la déclaration des droits de l'homme dans son article II : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi ». En application de cet article II une décision du Roi avait rendu la presse entièrement libre (2). De même, en 1791, avait été proclamée la liberté des théâtres, ce qui n'allait pas manquer de mettre les théâtres de l'ancien régime dans une situation financière embarrassante. Si le décret de juillet 1793 affirmait le droit exclusif de l'auteur sur son œuvre, mesure de nature à encourager la production littéraire, la Convention eut généralement une politique moins heureuse.

A cette phase libérale allait succéder la phase autoritaire du 10 août 1792 au 26 octobre 1795. La liberté de la presse, disparaît très vite : le Bureau d'esprit public, service du ministère de l'Intérieur, mène une propagande active par tous les moyens, mais cela ne suffit pas. La commune révolutionnaire décide l'arrestation de tous les journalistes contre-révolutionnaires. La Convention elle-même applique la loi des suspects à tous les journalistes non jacobins (3). C'est là le début de la plus terrible des censures qui ait jamais été appliquée : la censure par « capitis diminutio », que la Terreur fit régner sur toute la France. Journalistes et hommes politiques ne furent pas seuls à la subir, mais aussi les poètes avec André Chénier et même les gens de théâtre. C'est ainsi que le Théâtre Français ayant vu ses comédiens se diviser entre une gauche autour de Talma et une droite autour de Mole, les partisans de ce dernier furent arrêtés le 4 septembre 1793, et n'échappèrent que de justesse à la guillotine, le comédien Labussière, copiste au Comité de Salut Public ayant réussi à faire disparaître, jusqu'au 9 Thermidor, les pièces de l'accusation (4). Mais la

(2) Cependant des limites durent être imposées. « La municipalité de Paris soumettait les caricatures à la censure, et décidait l'arrestation des colporteurs d'écrits anonymes appelant à l'émeute ». De même, l'Assemblée vota le 23 août 1791 une loi punissant les délits de presse, provocation à la désobéissance, aux lois, aux ordres de l'Etat et répression de la calomnie. Cf. ELLUL, « *Histoire des Institutions* », T. II, p. 575.

(3) ELLUL, opus. cité, T. II, p. 645.

(4) N.E.D., N° 1869, mai 1954, « *Les théâtres nationaux en France* », pp. 4 et 5.

Convention ne se contenta pas de cette censure, essentiellement politique, sur les personnes ; de même qu'elle subventionne ses journaux et en particulier « La Feuille de Salut Public », de même que l'école doit répandre l'idéal républicain, le théâtre doit servir l'idéologie régnante. La municipalité de Paris impose un répertoire aux théâtres qu'elle dirige. Une représentation publique et gratuite doit être donnée chaque semaine dans chaque théâtre, le répertoire royaliste est exclu. La liberté théâtrale est donc à sens unique (5).

Ainsi la culture se démocratise très certainement mais, par son caractère engagé, par le retentissement politique de son contenu, elle tend à devenir un véritable culte révolutionnaire. Ce culte se célèbre partout, aux séances de la Convention, dans les gradins du public, au théâtre, dans la rue, de façon plus ou moins organisée. Mais il atteint toute son ampleur au cours de grandioses cérémonies, orchestrées par David, faisant appel tout à la fois au sens de l'esthétique et à la communion politique et religieuse, ainsi furent les fêtes de l'unité de la République ou de l'Etre suprême. Là se trouvait véritablement la culture révolutionnaire, comme âme et comme expression de toute une société.

Mais ici on est déjà loin de la simple réglementation, car l'Etat se fait maître d'œuvre ; aussi convient-il d'étudier le fonctionnement de quelques institutions typiquement culturelles de la Révolution.

2°) *L'administration de la culture* (6).

La Convention se rendait compte de l'aspect trop négatif de sa politique à l'égard des anciennes institutions et le rapport de Grégoire, demandant la suppression des académies demandait la création d'une « Société destinée à l'avancement des sciences et des arts ». Là est l'origine de la création de l'Institut. Aussi la Convention avait-elle chargé une Commission, dite Commission des onze, de la question. Au nom de cette Commission, Boissy d'Anglas proposait de créer un « Institut National ». « Il faut que cet établissement honore non la France seule mais l'humanité toute entière... Il doit surveiller tous ces trésors de l'imagination et du talent de la méditation et de l'étude... conserver les monuments des arts, des sciences et de la raison... diriger le vol du génie vers

(5) ELLUL, opus. cit., T. II, pp. 645-646.

(6) 15 juin 1791, fin de la surintendance des Bâtiments du Roi. La couronne conserve les Beaux-Arts et les Palais. A la chute de la monarchie la compétence passe au ministère de l'intérieur ; d. 12 germinal an II (Convention) elle passe au comité de l'instruction, sauf les Bâtiments Civils (comité des Travaux Publics). Le 10 vendémiaire an IV, les Beaux-Arts repassent au département de l'intérieur.

le but le plus utile et le plus sûr » (7). Ainsi les buts conservatoires, utilitaires et politiques sont clairement avoués. Si la Constitution du 24 juin 1793, dans l'article 22 de la déclaration des droits affirmait que « l'Instruction est le besoin de tous » et que « La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'Instruction à la portée de tous les citoyens » la Constitution de l'An III consacre tout un Titre, le Titre X, à l'Instruction publique », et, en fait, à la culture.

L'article 298, en particulier, consacre les propositions de Boissy d'Anglas et de la « Commission des onze » en ces termes : « Il y a pour toute la République, un Institut national chargé de recueillir les découvertes, de perfectionner les arts et les sciences ». L'article 300 pose la libre création de sociétés culturelles ». Les citoyens ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'Instruction, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux progrès des sciences des lettres et des arts ». Continuant son œuvre, la Convention Nationale prit aussitôt un décret, en date du 3 Brumaire An IV, fondant l'Institut National des Sciences et des Arts », ayant pour objet le perfectionnement des sciences et des Arts, et la recherche de l'« utilité générale et la gloire de la République ». L'Institut comprenait trois classes, la première pour les Sciences physiques et mathématiques, la seconde pour les Sciences Morales et politiques et la troisième pour la littérature et les beaux-arts. Cette hiérarchie étant volontairement caractéristique des objectifs de la Révolution, la littérature fondue avec les Beaux-Arts ayant perdu l'ancienne prééminence de l'Académie Française. Au départ, le Directoire devait nommer 48 membres chargés, à leur tour, d'en élire 96 autres. A l'avenir, l'Institut pourvoirait au remplacement de ses membres. L'Institut devait s'installer au Louvre et l'arrêté de nomination des premiers membres intervenait le 3 Brumaire An IV, 20 novembre 1795. Le ministre de l'Intérieur Benèzech, dans son rapport au Directoire, précédant l'arrêté du 20 Novembre, donnait à l'Institut un rôle culturel très ample et actif. « Il accueille les vérités et il repousse les erreurs. Il ne commande pas à l'opinion publique littéraire, mais il la dirige et l'empêche de se laisser corrompre par les séductions du charlatanisme... »

L'Institut avait été prévu pour superviser la recherche scientifique et la culture dans leur ensemble. Il devait être en relation avec le « palais national » à Rome (Académie de Rome) attribué aux élèves peintres, sculpteurs et architectes qui y séjourneraient sous la direction d'un peintre nommé pour six ans par le Directoire. Comme les anciennes académies, l'Institut devait décerner

(7) N.E.D., « *L'Institut de France* », opus. cit., p. 15.

chaque année un certain nombre de prix, ce qui devait lui permettre de jouer le rôle d'orientation prévu par ses créateurs.

Ainsi l'esprit des Académies, avec leur liberté, renaissait pour ne plus s'éteindre, si les Académies elles-mêmes ne retrouvaient pas encore leurs anciens noms et leur autonomie. Cependant, à peine plus d'un an après sa création l'Institut allait souffrir de la politique : après le coup d'Etat de Fructidor (septembre 1797), Carnot, Barthélémy, Pastoret, Sicard et Fontanes étaient déportés et il était procédé à leur remplacement. Napoléon Bonaparte fut élu à la place de Carnot dans la section de la mécanique, ce qui allait lui permettre pendant la campagne d'Egypte, de signer ses proclamations en accompagnant son nom du titre de « membre de l'Institut ».

Ainsi, en créant l'Institut la Convention renouait plus ou moins avec les Académies de l'ancien régime, au point de vue institutionnel. Il en fut de même pour l'enseignement artistique. L'ancienne « Ecole Royale de Chant et de Déclamation », créée en 1784 par le Baron de Breteuil, avait cessé de fonctionner en 1789, mais la Convention ouvrit en 1793 l'« Institut National de Musique » qui allait devenir le « Conservatoire National de Musique », seule réalisation d'un plan extrêmement ambitieux et moderne conçu par Bernard Sarette qui prévoyait la création de 56 écoles musicales sur tout le territoire (8) En ce domaine, comme en matière d'enseignement général, la Révolution avait donc posé les principes d'une nouvelle organisation en se contentant de créer l'échelon tout à fait supérieur. En province il ne restait presque rien des centaines de maîtrises d'avant la Révolution et alors que ces dernières, en province et à Paris, disposaient de 20 millions de livres par an avant la Révolution, seul le Conservatoire de Paris reçut 507.000 Francs en 1795 et la province très peu de chose. D'une façon très générale, d'ailleurs, la province souffrit beaucoup de la Révolution sur le plan artistique, réduite à la portion congrue alors que les grandes créations révolutionnaires en matière de musées, de bibliothèques, théâtres (cf. supra p. 71) se situèrent à Paris. Par ailleurs c'est en province que les destructions révolutionnaires et celles du XIX^e siècle, en matière d'œuvres d'arts et de monuments (Eglises, châteaux) furent les plus considérables, l'ensemble provoquant un vide culturel notable.

Nous avons vu la considération du Général Bonaparte pour son titre de membre de l'Institut. Plus tard, comme les révolutionnaires, il fut conscient, semble-t-il, du rôle de la culture dans la société et il manifesta pour elle une certaine attention comme pour tout facteur susceptible d'accroître la cohésion de l'Empire.

(8) N.E.D., 12 juin 1964, N° 3096.

§ 2. L'Empire :

L'Empire continue la Révolution dans une certaine mesure, en particulier en ce qui concerne la volonté d'unité et donc la méfiance à l'égard des corps et des sociétés partielles. Mais désormais la volonté unificatrice et centralisatrice n'est plus tempérée par l'Anarchie ; les moyens sont plus considérables, encore que limités par les budgets militaires. L'Empire se différencie de la Révolution en faisant passer l'ordre avant la démocratie. Si l'égalité subsiste, ce n'est plus une égalité de citoyens mais de soldats, soldats qui doivent être commandés par des officiers. L'Université constitue le corps hiérarchisé chargé de former les sujets de l'Etat. La culture, pareillement, sera organisée et aura ses officiers. L'Institut, en uniformes, constitue l'échelon supérieur de ce corps. Par cette volonté de rassembler auteurs et artistes en corps, Napoléon se rapproche de Louis XIV, à cette différence près que celui-ci, sauf pour certains enseignements artistiques et pendant un certain temps, n'avait pas instauré de monopole d'Etat de la culture. Napoléon enfin se rapproche aussi de Louis XIV par sa recherche d'un ordre culturel, fait de classicisme, d'harmonie, d'appel à la grandeur et au courage, aux vertus antiques. L'Empire tend à la réalisation de cet ordre culturel soit par divers procédés d'action administrative, soit par l'organisation de certaines institutions.

Les moyens de l'action culturelle de l'Empire.

Ces moyens se ramènent, grosso modo, à deux types, mais aboutissent, en fait, au même résultat : établir un ordre culturel à l'image de l'ordre politique qui règne dans l'Empire, un ordre qui ne se cantonne pas à la capitale, comme cela était sous Louis XIV, mais uniformément à tout le territoire impérial, les préfets jouant là aussi, outre l'Université, leur rôle de contrôle et d'unification. Ces deux types d'actions culturelles des pouvoirs publics sont d'une part la création d'institutions ou leur aménagement, placées sous la direction d'institutions nationales, et d'autre part la soumission des activités culturelles privées à un contrôle très étroit les associant en fait à un véritable service public. Ainsi étudierons-nous successivement les institutions, du moins les plus caractéristiques puis la réglementation des activités privées.

1. — *Les Institutions nationales.*

A) *L'Institut* fut l'objet des soins de l'Empereur qui, simple général, en avait été membre. Dès le Consulat il s'employa à le réglementer et à le faire servir à son œuvre. En 1808 David eut à dessiner un grand et un petit costume pour les membres de l'Institut, le traditionnel habit vert. En 1803 il procéda à une nouvelle

organisation de l'Institut, après huit ans d'existence. Cette organisation nouvelle était en fait un pas vers le rétablissement des Académies qui serait l'œuvre de la restauration. Le nombre des classes de l'Institut passait de trois à quatre, chacune analogue à une ancienne académie royale (9). Les Sciences physiques et mathématiques gardaient la primauté et constituaient la première classe. La seconde classe, classe de langue et de littérature française, était une résurgence de l'Académie Française qui retrouvait ainsi sa dignité compromise à la fondation de l'Institut, par sa fusion avec les beaux-arts. La troisième classe, classe d'histoire et de littérature ancienne reprit les caractères de l'Académie royale des inscriptions et belles-lettres et se vit d'ailleurs reconnaître un rôle analogue à celle-ci puisqu'elle fut chargée par décret, en 1806, de préparer les inscriptions des monuments et de composer les médailles. Le précédent du règne de Louis XIV fut d'ailleurs rappelé à Napoléon par son gouvernement, le ministre de l'Intérieur s'expliquant en ces termes : « Elle (l'Académie) recevra de vous l'honorable tâche de préparer les inscriptions destinées aux monuments dont vous décorez la France entière et de composer les médailles qui doivent concourir avec les chants des poètes et les écrits des historiens à éterniser le souvenir des grands événements de votre règne ».

Un rôle unificateur fut de plus confié à cette classe d'histoire et de littérature ancienne qui en 1807 se vit invitée à « s'occuper d'une histoire littéraire de la France dans laquelle les ouvrages fussent examinés et appréciés avec la plus grande impartialité de manière que les jugements qu'elle porterait pussent fixer invariablement l'opinion sur les mérites de ces différentes productions. « Il s'agissait là de poursuivre l'œuvre que les bénédictins de Saint-Maur avaient entreprise et déjà menée jusqu'au deuxième tiers du xii^e siècle. Ainsi était affirmée la volonté de continuer l'œuvre unificatrice et nationale des Académies et institutions de l'ancien régime. D'ailleurs la troisième classe reprit d'autres œuvres de longue haleine comme le recueil « notices et extraits de manuscrits (10).

Une quatrième classe enfin fut consacrée aux beaux-arts. Il n'était plus question d'une classe des sciences morales et politiques, Napoléon se méfiant d'idéologues qui dès leurs premières réunions, en 1795, avaient ouvert des concours sur des sujets tels que « L'influence de l'habitude sur la faculté de penser ». Chaque classe, divisée en autant de sections que de disciplines ou d'arts, avait des associés étrangers et des « correspondants » départementaux.

(9) N.E.D., opus. 032, 15 juin 1955. « *L'Institut de France* », p. 17 et s.

(10) N.E.D., opus. cit., « *L'Institut de France* », p. 19.

L'esprit du nouvel Institut fut largement influencé par les nominations autoritaires, imposées aux diverses classes par un arrêté consulaire, de 1803, de diverses personnalités favorables au nouveau régime dont Siéyes, Cambacérès, Merlin, Bigot de Préameneu, Lucien Bonaparte, Roederer, Portalis, Marie-Joseph Chénier, Fontanes, etc... Plus tard Napoléon fit pression sur l'Institut à l'occasion de certaines élections. Les pressions officielles durent parfois convaincre les intéressées eux-mêmes qui se montraient insuffisamment soucieux de présenter leur candidature aux diverses académies, Boissonade fut pressé par Dacier, secrétaire perpétuel, de se présenter à la troisième classe qui manquait d'amateurs. Les choses furent encore moins faciles avec Chateaubriand que Napoléon, admirateur du « génie du christianisme » voulait voir figurer parmi les notables culturels du régime ; il fallut le menacer d'internement, moyennant quoi, après son élection, il fut exilé à Dieppe pour ne pas avoir voulu modifier son discours de réception.

L'Institut joua sous l'Empire le rôle directeur des académies sous Louis XIV, non seulement en consacrant les gloires officielles (David, Houdon, Meul, Gossec, Gretry, pour les beaux-arts) mais aussi en distribuant les prix décennaux prévus en 1804, par décret impérial, pour les ouvrages de sciences, de littérature et d'art.

Le palais du Louvre s'encombrant des œuvres d'art ramenées par les armées, Napoléon décida de lui attribuer l'édifice du collège des quatre Nations de l'autre côté de la Seine lui permettant ainsi de développer ses activités dans les locaux aménagés à cette fin par l'architecte Vaudoyer. Ces locaux, qui sont encore les siens, allaient voir, après l'Empire se développer cette magistrature morale que Napoléon, dans un tout autre esprit, avait souhaitée.

B) *La maison de l'Empereur et sa politique culturelle* (11).

Comme tous les souverains, et surtout comme tous les pouvoirs autoritaires, Napoléon accorde une grande importance au décorum du régime, aux manifestations concrètes de sa splendeur, recréant pour cela une cour, une étiquette, un style, et jouant ainsi sur le plan culturel un rôle comparable à celui de Louis XIV, encore qu'il ait consacré à la chose de moindres moyens financiers.

Les goûts de l'Empereur déterminent les commandes de la cour, au plus grand bénéfice de quelques artistes qui deviennent ainsi les artistes officiels : en peinture avec David, en sculpture avec Houdon, et dans l'ameublement, fleurit le style néo-classique ;

(11) Le Sénatus consulte du 28 Floréal an 12 confie le gouvernement de la République à un empereur. Aussi la couronne se voit attribuer les musées, les palais, les manufactures d'art, le département de l'intérieur gardant les autres compétences en matière de Beaux-Arts et de Bâtiments Civils.

dans le même temps l'Empereur remet à la mode les grands classiques de la tragédie, Corneille, Racine, Voltaire et Crébillon, joués par des acteurs aussi en vue que Talma, mademoiselle Duchesnois, mademoiselle Georges.

L'administration du théâtre illustre d'ailleurs parfaitement l'autoritarisme de l'Empereur. Déjà le premier consul s'intéressa au renouveau théâtral, l'aidant à sortir définitivement des difficultés financières et administratives de la Révolution. Le décret du 2 juillet 1802 inscrivit une somme de 100.000 francs au profit du théâtre Français sur le livre de la dette publique. Un arrêté du 21 nivôse an XI, accorde à l'Académie de musique (opéra) une subvention de 750.000 francs. Mais parallèlement à ces aides financières, l'Empire allait s'efforcer d'organiser le théâtre à Paris et en province.

À Paris le théâtre français s'organisa en deux étapes, l'une par acte de société, devant notaire, le 27 germinal an XII (17 avril 1804) (12), les sociétaires se groupant en société « commanditaire sous l'autorité expresse du gouvernement » (art. 3). Cet acte de société réserve prudemment toutes les compétences du pouvoir. Ainsi l'article 4 prévoit que les parts seront distribuées « par un état arrêté par le préfet du palais du gouvernement chargé de la surintendance du théâtre Français ». L'article II prévoit l'intervention conjointe des sociétaires et du gouvernement pour fixer la durée du temps d'essai de tout nouveau membre, l'article 12 pour l'âge de la retraite, l'article 46 enfin prévoit que « Aucune pièce ne pourra être représentée sur le théâtre desdits sociétaires que revêtue de l'approbation du gouvernement ». Le décret de Moscou est généralement cité comme particulièrement caractéristique du souci de Napoléon de régenter les arts et les lettres et de tout administrer méticuleusement quelle que soit la conjoncture politique. Le décret, du 15 octobre 1812, rappelle, dans son article premier, que : I. « Le théâtre français continuera d'être placé sous la surveillance et la direction du surintendant de nos spectacles ».

« Un commissaire impérial nommé par nous, sera chargé de transmettre aux comédiens les ordres du surintendant ». L'article 30 prévoit que l'administration de la société sera prise en charge par un comité de six membres, nommés par le surintendant et présidés par le commissaire impérial. En vertu de l'article 49 le même comité formera le répertoire, ne s'y ajouteront seulement, à cette seule fin, que deux femmes sociétaires. Le surintendant, selon l'article 68 choisira neuf des plus anciens sociétaires pour constituer le comité de lecture des pièces nouvelles. Enfin toute absence,

(12) Acte devant M^e Hua, notaire, cf. N.E.D. « *Les théâtres nationaux en France* ». N° 1869, 4 mai 1954, p. 5 et s.

toute participation à un autre spectacle doit être autorisée par le surintendant. L'article 89 prévoit la compétence du ministre de l'intérieur pour nommer les dix huit élèves du conservatoire impérial destinés au théâtre français. Ainsi la société des comédiens français, tant pour ses activités artistiques que pour son administration ne conserve qu'une autonomie formelle ; quoique le caractère artistique de ses activités limite forcément la liberté de l'administration.

D'autres théâtres développent leur activité sous l'Empire. L'Odéon, incendié en 1799 réouvre en 1808 en tant que « théâtre de l'impératrice » et reçoit en 1811 un secours annuel de 50.000 francs. Les brillants spectacles de l'opéra connurent un franc succès par suite des largesses de la cour (13) et de la faveur du public. L'ancienne rivalité de l'Opéra-comique et de l'Opéra italien de Chérubini prit fin en 1800 par la fusion des troupes qui se constituèrent en société sous le titre d'Opéra-comique, donnant leurs représentations rue Feydeau. Cette troupe aussi, comme celles dont il vient d'être question, fut soumise, moyennant 50.000 francs de subvention, au contrôle d'un surintendant.

Mais là où le génie de Napoléon se manifesta le plus en même temps que les contradictions de sa politique, ce fut dans la tentative de décentralisation qu'il amorça. Un « statut du théâtre provincial » de 1806 traduisait sa volonté d'animer en même temps que d'orienter la vie artistique de la province toujours dans le but évident de renforcer l'homogénéité de l'Empire. Malheureusement le décret du 8 juin 1806 et le règlement du 25 avril 1807 rétablirent la censure supprimant par là toute initiative créatrice. L'Empire n'en laissa pas moins à la restauration une véritable administration théâtrale, la France étant alors divisée en 18 arrondissements parcourus par une ou plusieurs troupes officielles, certaines grandes villes possédant en outre certains théâtres dits de département (14). Ainsi paradoxalement l'on peut voir dans cette tentative napoléonienne l'origine du mouvement actuel de décentralisation culturelle.

II. *La réglementation des activités privées.*

Outre le théâtre, dont il vient d'être parlé, deux secteurs importants de l'activité culturelle sont particulièrement surveillés comme essentiels à la propagation de toute idée et de toute culture, la presse et l'imprimerie.

La liberté de l'imprimerie, proclamée en 1791 n'allait pas

(13) Cf. supra, subvention annuelle de 850.000 francs et plus.

(14) D.F.I., juin 1959. N° 148. « *La décentralisation théâtrale* », p. 4 et Histoire de France, Larousse, T. II. « *L'épopée napoléonienne* », par VIDALENC, p. 196.

tarder à s'effacer devant l'autoritarisme consulaire et impérial. L'autoritarisme fut d'ailleurs favorablement accueilli par une partie de la profession qui avait à souffrir, financièrement, d'une concurrence anarchique. En 1803, on décide que tout livre doit être, préalablement à la vente, soumis à une commission de censure. En 1805 un brevet devient nécessaire pour être imprimeur, brevet qui pouvait être retiré par jugement. En 1810 une direction de la librairie était créée au ministère de l'intérieur. Par contre en 1811, le décret d'Amsterdam instituait la Bibliographie de l'Empire français, ancêtre de la bibliographie de France, précieux instrument de travail (15). Malgré la censure, l'Empire fut d'ailleurs une grande période d'impression et de divulgation du livre, aidée par des découvertes techniques importantes (la lithographie par exemple).

Bonaparte enfin, suivant d'ailleurs en cela l'exemple de Vergennes qui avait su monter une campagne de presse pour préparer la guerre contre la Grande-Bretagne, utilisa la presse parisienne dès sa campagne d'Italie, en créant un « Bulletin de l'armée de réserve » pour publier ses campagnes, et lançant des brochures à sa gloire personnelle. A peine est-il parvenu au pouvoir, il fait condamner les journalistes qui l'attaquent et promettre fidélité aux propriétaires des journaux. Le ministère de la police surveille la presse. Le décret du 17 janvier 1800 autorise les journaux sauf ceux qui inséreront des articles « contraires au pacte social, à la souveraineté du peuple, à la gloire des armées » (16). En 1805 et en 1810 les imprimeurs de journaux sont évidemment soumis aux mesures générales concernant la censure de l'imprimerie. En 1810 lorsque la censure préalable est rétablie on supprime 97 imprimeries de journaux parisiens sur 157. Dans les départements il ne reste qu'un seul journal, placé sous l'autorité du préfet. Chaque journal a un censeur et un rédacteur nommés par l'administration (17). Napoléon indique les thèmes de campagne et les journaux privés doivent s'aligner sur les nouvelles publiées par le moniteur. Mais (18) l'Empereur tient à laisser une illusion de liberté et proteste contre les abus de la censure en matière culturelle.

§ III. Conclusion sur les régimes autoritaires : le second Empire.

Ainsi, avec le premier Empire nous avons retrouvé un type d'Etat autoritaire proche, par certains côtés du régime monarchi-

(15) N.E.D., 15 janvier 1966, N° 3254, « *Le livre en France* », p. 7.

(16) ELLUL, opus. cit., T. II, p. 711.

(17) ELLUL, idem.

(18) ELLUL, opus. cit., T. II, p. 712.

que de Louis XIV. Dans les deux cas, (comme d'ailleurs dans les régimes autoritaires étrangers ou contemporains (19) soviétiques ou nazis), certains traits communs se retrouvent. D'abord une volonté d'action certaine sur le plan culturel et l'acceptation des conséquences financières de cette politique, une organisation administrative centralisée, rationnelle, unifiée, enfin de la constance dans la politique culturelle appliquée. On a également pu remarquer que tous les régimes autoritaires désireux d'avoir à leur disposition un instrument culturel accessible aux masses, ont toujours favorisé le classicisme et, de nos jours, le réalisme, plutôt que l'art abstrait ou non figuratif.

Le dernier régime autoritaire que la France ait connu en temps de paix fut le second Empire, encore évolua-t-il très sensiblement, dans le domaine politique, vers un empire parlementaire. En matière culturelle comme en d'autres domaines, on peut noter une grande parenté avec le premier Empire.

I. L'organisation administrative des Beaux-Arts sous le second Empire.

Elle est caractérisée par un regroupement progressif des services qui, répartis sous le premier Empire entre la couronne (musées, palais et manufactures d'art) et le ministère de l'intérieur (le reste), avaient, jusqu'en 1852 subi les affectations les plus diverses (Intérieur, travaux publics). Dès la fin 1852 est créé un ministère de la maison de l'Empereur chargé de l'administration de la liste civile, de la construction et de la réparation des palais nationaux. En 1862 il prend le titre de ministre de la maison de l'Empereur et des Beaux-Arts, regroupant ainsi la quasi-totalité des activités culturelles du régime. Ses attributions sont énumérées par le décret du 2 juillet 1863 : ce sont (20) les Beaux-arts, les écoles gratuites de dessin, les ouvrages d'art et la décoration des édifices publics, les fêtes et cérémonies publiques, les souscriptions, subventions, voyages et missions, les théâtres, le conservatoire, l'opéra, les encouragements à l'art dramatique et musical, les monuments historiques, les musées des thermes et de l'hôtel de Cluny, les bâtiments publics, les archives, la publication de la correspondance de Napoléon 1^{er} et l'asile impérial de Saverne.

II. L'action du ministère de la maison de l'empereur et des Beaux-arts.

Les buts et les options culturelles de cette administration apparaissent très clairement dans l'analyse de son budget. Prenons par exemple le budget de l'année 1866, prévu par la loi de finances

(19) DURUPTY, Thèse Bordeaux, 1964, « *L'Etat les Beaux-Arts* », p. 14 et s.

(20) Cf. thèse DURUPTY, opus. cit., p. 54 et s.

du 8 juillet 1865 (21). Le budget ordinaire pour 1866 est de 12.297.200 F, auquel une loi du 18 juillet 1866 ajoutera 50.000 F de subvention pour le théâtre impérial Italien. En tout donc 12.347.200 F. Les dépenses extraordinaires sont de 8.070.000 F, somme à laquelle ont doit ajouter 200.000 F décidés par la Loi du 18 juillet 1866 pour la construction du quartier des femmes à la maison impériale de Charenton, ce qui fait donc 8.270.000 F. La somme du budget ordinaire et du budget extraordinaire atteint donc le total, assez considérable de 20.567.200 F. Mais plus que le total, la nature des dépenses est caractéristique.

a) *Les dépenses ordinaires* se répartissent ainsi :

— 1 ^{re} section : administration centrale, archives de l'empire, correspondance de Napoléon 1 ^{er} , asile impérial de Saverne :	824.200
— 2 ^e section : Beaux-arts, monuments historiques, bâtiments civils :	7.650.500
(+ loi du 18 juillet 1866. théâtre impérial italien)	50.000
— 3 ^e section : haras	3.872.000

La section pour nous la plus intéressante, la plus caractéristique de la nature des interventions de l'Etat impérial est donc la seconde section qu'il importe d'analyser plus en détail. Les principaux postes en sont :

Fête du 15 Août (la « Saint Napoléon » !) :	200.000
Théâtres impériaux :	1.787.000
Monuments historiques :	1.100.000
Bâtiments civils (constructions, grosses réparations)	1.588.000
Etablissements des Beaux-arts :	436.600
Ouvrages d'art et décoration des édifices	930.000

Il importe donc de remarquer la somme minime réservée aux établissements des Beaux-arts donc à l'enseignement (436.600 F). Les sommes assez importantes réservées, par contre, aux théâtres impériaux (1.787.000 F) et aux ouvrages d'art et décoration des édifices (930.000 F). Ces deux postes sont intéressants et caractéristiques des goûts du régime. Si l'opéra bénéficie d'une subvention de 820.000 F, soit près de la moitié du total, le Théâtre français ne reçoit que 240.000 F, autant que l'opéra comique (240.000 F), l'Opéra lyrique 100.000 F, l'Odéon 100.000 F, et le Théâtre Italien 50.000 F, grâce à la loi du 18 juillet 1866. Ainsi donc l'opéra se taille la part du lion. En ce qui concerne les ouvrages d'art et la décoration des édifices dont les crédits budgétaires atteignent

(21) Ministère des Beaux-Arts. Budget 1866. Compte définitif de l'exercice. compte-rendu par le ministère. Paris, imprimerie impériale.

930.000 F, le compte définitif de l'exercice de 1866 (22) montre en quoi ils consistent : ce sont d'une façon quasi unanime des reproductions des portraits officiels de l'Empereur, de l'Impératrice ou du prince impérial, destinés aux mairies et sous-préfectures, ou encore de pieuses reproductions ou des tableaux édifiants d'artistes actuellement inconnus, destinés aux différents édifices du culte. Le tout ayant assez peu de choses à voir avec l'art et étant peu susceptible de susciter des vocations d'artistes. Infiniment moins discutables par contre sont les envois de différents livres d'art, d'histoire de l'art ou de toute autre nature, ils paraissent, eux, avoir correspondu au but véritablement culturel de l'institution.

Tout aussi caractéristique paraît être la 4^e section de la loi de finances du 8 juillet 1865. Celle qui concerne les dépenses extraordinaires.

b) *Les dépenses extraordinaires :*

Cette section décompte comme suit :

1 : Réunions du Louvre aux Tuileries	700.000
2 : Palais des Tuileries et manufactures de Sèvres	2.500.000
3 : Edifices publics	1.800.000
4 : Constructions du nouvel opéra	3.000.000
5 : Publication de l'ouvrage sur Ninive	70.000

Au total les dépenses extraordinaires atteignent 8.070.000 F, auxquels, après la loi du 18 juillet 1866 il faut ajouter 200.000 F pour la construction du quartier des femmes à la maison impériale de Charenton.

Ainsi les dépenses extraordinaires sont très importantes relativement aux dépenses ordinaires (70 %). Ceci montre le désir de l'Empire de réaliser quelques grands ouvrages qui marquent les esprits des contemporains et de leurs descendants. Les travaux des Tuileries, du Louvre et de l'Opéra en furent les plus marquants.

Mais outre cette action positive dans le domaine des arts ; le second Empire, comme la révolution et le premier Empire ne manqua pas d'avoir une attitude plus négative, restrictive de toute liberté en matière culturelle. Napoléon en 1803, Louis XVIII en 1816 s'étaient arrogé le droit de dresser la liste des membres de l'Institut en fonction de critères partiellement politiques. Le second Empire en fit autant. Le 14 avril 1855 un décret impérial transférait au gouvernement le droit de régler les séances annuelles

(22) Opus. cit., p. 51 et s.

de l'Institut, et de désigner une partie des membres des commissions de concours (23). De plus l'Académie des Sciences morales et politiques, l'ancienne seconde classe de l'Institut, dont le rôle n'avait cessé de croître après son rétablissement de 1832, culminant avec le rapport de Blanqui sous la seconde République sur le sort des milieux ouvriers, cette Académie fut touchée par un article prévoyant l'adjonction d'une section de « politique, administration, finances » composée de dix membres évidemment nommés par l'Empereur. Napoléon espérait ainsi modifier le libéralisme de l'institution. En fait l'Empereur lui-même évolua et onze ans plus tard, Duruy, ministre de l'instruction publique faisait prendre à Napoléon III un décret qui supprimait la sixième section créée en 1855, ses membres en étant répartis entre les autres sections.

D'une façon générale en paraissant les suspecter, Napoléon III avait contribué à établir le lustre des académies : elles allaient jouir au seuil de la III^e République d'un prestige dont certaines allaient même abuser en recréant en régime démocratique le style officiel, invention de Colbert, l'académisme.

D'une façon générale les abus des régimes révolutionnaires et autoritaires n'allaient pas manquer d'influer grandement sur l'attitude culturelle de l'état libéral.

(23) N.E.D., 14 juin 1955. N° 2.032. « *L'Institut de France* », p. 27.

TITRE III

L'ETAT LIBERAL DE LA CULTURE

Au lendemain de l'Empire et de la Révolution, une fois la période de réaction passée, marquée des mêmes excès qu'eux, l'Etat libéral se développa progressivement. Ses caractères sont connus, en matière de gouvernement et d'économie : non intervention de l'Etat, liberté des individus dans la plus grande mesure compatible avec l'ordre public, social et économique — Il nous faudra donc étudier les conséquences culturelles de ces trois principes directeurs, non intervention, liberté et ordre, conséquences tout à la fois bénéfiques et négatives — Nous les étudierons en deux chapitres successifs :

— Chapitre I : La non-intervention de l'Etat,

— Chapitre II : L'unité nationale et l'ordre social, limites à la liberté culturelle.

Sur le plan historique, il importe de souligner enfin, que les besoins culturels évoluent considérablement, de 1815 à nos jours, en fonction de l'élévation du niveau des connaissances et du niveau de vie moyen de la population. Il n'est donc pas possible ni raisonnable de juger l'action culturelle des pouvoirs publics au cours de temps maintenant révolus. Il importe également de préciser que par Etat libéral nous entendons d'une façon générale l'Etat tel que le concevait la majorité des Français avant la grande crise économique ; Etat qui subsiste d'ailleurs encore maintenant quoique imparfaitement par suite de la multiplication des interventions publiques et de l'apparition en matière culturelle comme en matière économique d'un nouveau secteur public.

CHAPITRE PREMIER

La non intervention de l'Etat

La justification en principe en remonte à 1789, et à la déclaration des Droits — chacun est libre et égal au sein de la nation — Selon l'article 6 de la déclaration, les représentants de la nation ont pour tâche d'exprimer la volonté générale. La volonté générale peut à la rigueur intervenir en matière d'enseignement qui reste un Service public de l'Etat libéral, mais elle n'a rien à voir avec la culture, qui reste essentiellement une affaire de goûts et de talents, donc une affaire d'individu. De plus, les excès de la Révolution et de l'Empire ont prévenu les milieux culturels eux-mêmes contre toute intervention des pouvoirs publics en la matière.

Le vote du Budget, condition de l'action étatique et occasion de son contrôle parlementaire, fut, en matière culturelle comme dans les autres domaines l'occasion d'un examen de conscience annuel de l'Etat libéral.

Mais en dehors même de la volonté constante des organes étatiques, certains obstacles techniques s'opposèrent à l'extension de l'intervention de l'Etat, obstacles qui ne furent levés que lentement et imparfaitement ; aussi après avoir étudié l'action culturelle de l'Etat libéral (§ 1), nous étudierons les obstacles techniques à l'extension de l'intervention de l'Etat (§ 2).

§ 1 - L'action culturelle de l'Etat libéral

Dans l'Etat libéral classique comme dans tout Etat, la culture est le support de la nation. Selon Taine et Renan la nation est une aspiration commune reposant sur un héritage commun, ce patrimoine commun dans lequel prend racine toute communauté humaine.

Barrès, au début de ce siècle, s'est d'ailleurs fait le défenseur

passionné d'une France à la fois régionale, presque antiparisienne, et nationale (1), une France riche d'un patrimoine artistique, historique et humain.

Faisant partie du patrimoine national la culture a le statut d'un bien et non pas d'une activité, c'est la culture — objet.

Avec cette conception matérielle de la culture, faite d'un patrimoine soit mobilier, soit immobilier, il n'y aura service public de la culture que lorsque les objets culturels appartiendront au domaine public, en dehors de l'enseignement dont on admet quasi unanimement désormais le caractère de Service public (2). En ce qui concerne les objets culturels soumis au régime de la propriété privée l'Etat emploiera les procédés, devenus classiques, de police.

La culture étant un patrimoine, il convient d'étudier l'action de l'Etat libéral sous l'angle de la conservation du patrimoine, de son accroissement et de ses bénéficiaires (3).

I *La conservation du patrimoine culturel.*

a) *La conservation des objets culturels du domaine public — la domanialité publique* — Les biens culturels du domaine public sont d'abord soumis aux règles de la domanialité publique et donc protégés contre des démembrements abusifs, au même titre que les autres meubles et immeubles ; le code du domaine de l'Etat (Dt. 28 déc. 1957, pris en application de la loi du 26 juin 1957, art. 81), les déclare inaliénables et imprescriptibles, à la différence de ceux du domaine privé qui ne bénéficient pas d'une pareille protection (4). La domanialité publique fut d'abord limitée, au XIX^e siècle, par la doctrine et la jurisprudence, aux biens insusceptibles de propriété privée et affectés à l'usage de tous, à quoi l'on ajouta les biens affectés aux services publics, pour se rallier généralement et beaucoup plus récemment à la définition de la commission de réforme du Code civil : Le domaine

(1) BARRÈS : « *Les déracinés* » ou encore « *la Grande Pitié des Eglises de France* ».

(2) Mais l'enseignement, sauf l'enseignement artistique, ne sera pas étudié dans cet ouvrage.

(3) L'arrêté ministériel du 29 mars 1882 énumère les tâches que l'Etat assigne à ses services des Beaux-Arts : « garder et entretenir, classer, vulgariser par des moulages, copies et reproductions, enrichir, stimuler par des expositions, sauver, conserver, enrichir par la construction de monuments nouveaux, décorer, tenir école de tous arts sans parti pris ni despotisme, soutenir les artistes par des encouragements matériels et moraux ». Cf. Thèse DURUPTY, p. 61 et S.

(4) Sur la distribution du Domaine public, et du Domaine privé, cf. de LAUBADÈRE, « *Traité de Dt. administratif* », T. II, p. 116 et S.

public comprend : « l'ensemble des biens des collectivités publiques et établissements publics qui sont soit mis à la disposition directe du public usager, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils soient, par nature, ou par des aménagements particuliers adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier de ces services (5).

Ainsi, la notion de domanialité publique s'est-elle considérablement élargie jusqu'à comprendre les bâtiments et les mobiliers administratifs qui peuvent présenter un intérêt culturel ou artistique, même s'ils ne sont pas mis à la disposition du public. Il est d'ailleurs parfois difficile de dire s'il y a affectation à un Service public ou à l'usage direct du public (6), soit parce que la Jurisprudence elle-même emploie la formule de « service public » dans un sens plus matériel qu'organique (7), soit parce que le service public lui-même a pour but d'accroître l'usage des biens culturels par le public (bibliothèques publiques). Dans tous ces cas l'affectation n'en est que plus indiscutable, ainsi que la Jurisprudence l'a reconnu depuis longtemps, pour les bibliothèques publiques (Cass. 17 juin 1896, D. 1897-I-257), pour les archives (Nancy, 16 mai 1896, D. 1896-2-411) qui font donc partie du domaine public.

La loi est d'ailleurs intervenue pour réaffirmer cette inaliénabilité dans certains cas. Ainsi les lois du 30 mars 1887, et 31 déc. 1913 déclarent inaliénables les objets d'art classés appartenant à des collectivités publiques. Quant aux édifices et objets de culte, le Service public des cultes n'existant plus depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, il fallut en empêcher l'aliénation ; pour cela la loi du 2 janvier 1907 les affecte aux fidèles et aux ministres des cultes, ce qui était une affectation à un public restreint et à un but particulier, affectation suffisante cependant pour supporter un régime de domanialité publique, qui allait permettre un entretien minimum de biens dont la valeur artistique était souvent peu discutable.

Normalement la collectivité publique qui est propriétaire du bien est libre de son affectation à tel service public ou à tel usage du public, ou encore de sa désaffectation. Dans le cas des édifices et des objets culturels il n'en n'est cependant pas ainsi ; ayant été affectés par la loi à l'usage des fidèles, ils ne peuvent être désaffectés que par une loi ou un décret en Conseil d'Etat (L. 9 déc. 1905 art. 13) - De même les objets d'art classés appar-

(5) Cf. DE LAUBADÈRE, T. II, p. 120.

(6) Idem.

(7) C.E. 11 mai 1959. Dauphin - D 1959 - 314. Concl. Mayras. La promenade des Alyscamps étant affectée à un Service Public « de caractère culturel et touristique ».

tenants aux départements et aux communes, déclarés inaliénables par les lois du 30 mars 1887 et 31 décembre 1913, ne peuvent être désaffectés en vertu du décret du 27 novembre 1951 qu'après visa ministériel (du ministre des Beaux-Arts).

Ainsi l'Etat veille-t-il sur l'intégrité de son domaine public, (8) et du domaine culturel et artistique des collectivités territoriales secondaires et les protège-t-il contre elles-mêmes.

De plus les biens domaniaux sont protégés par les règles générales de protection du domaine public (9). Les personnes publiques sont tenues à l'entretien de leur domaine, entretien qui peut être mis parmi les dépenses obligatoires des collectivités décentralisées (lois de 1872 et 1884 sur les départements et les communes). Le domaine public, comme autrefois le domaine de la couronne (ordonnance de Moulins 1566) est inaliénable, malgré la brève interruption de la révolution française (loi du 22 novembre 1790, affirmant que le Droit d'aliéner est l'un des attributs du droit de propriété de la nation).

Cette inaliénabilité a été rappelé par la jurisprudence à propos de la vente des stalles d'une église à un antiquaire par la commune de Barran (C. E. 17 février 1932 — commune de Barran, note Capitant au D. P. 1933 - 349). L'inaliénabilité entraîne l'impossibilité d'établir une servitude sur le domaine public, une servitude peut subsister si elle a existé avant l'incorporation au domaine public et si elle est compatible avec l'affectation. Le juge judiciaire est compétent pour se prononcer sur l'existence de la servitude et le juge administratif pour évaluer l'indemnisation éventuelle de sa cessation (cf. C. E. 11 mai 1959 - Dauphin - D. 1959 - 314, cond. Mayras).

L'imprescriptibilité est une autre conséquence de la domanialité publique éventuellement favorable aux objets d'art (cass. Req. 17 juin 1896 - Ville de Lyon - S. 1896 I. 108).

Enfin certaines parties du domaine public sont protégées par une protection pénale, dite police de la conservation (10). Cette police, dont le but est de protéger non l'ordre public, mais l'intégrité du domaine, est spéciale et n'existe pas pour toutes les parties du domaine, elle n'existe pas pour les édifices du culte (C. E. 4 août 1916 - Abbé Prud'homme aux S. 1923 - 3. 3.), les bâti-

(8) D'autre part, les objets d'art de nombreux musées, et tout particulièrement du Louvre n'ont pas d'autre protection que celle-là, n'étant pas classés. Cf. « *Les monuments historiques* », Robert BRICHET, p. 40.

(9) Cf. DE LAUBADÈRE, T II, p. 158 et s.

(10) Pour la police de la conservation, en général, cf. DE LAUBADÈRE, II, p. 164 et s.

ments et mobiliers administratifs (C. E. 9 janvier 1935, Voortman - 22), aucun texte spécial ne l'ayant prévue. Par contre elle existe pour les meubles et immeubles classés (L. 31 décembre 1921 - articles 29 à 35).

Ainsi donc le régime de la domanialité était déjà de nature à assurer une certaine protection des immeubles et objets à vocation culturelle, encore fallait-il que cette protection juridique soit mise au service d'une certaine conception du rôle artistique et culturel de l'Etat et que l'administration n'entende pas la conservation et la protection du patrimoine dans un sens strictement matériel.

Aussi certains services publics ont-ils reçu la charge de gérer harmonieusement ce patrimoine, de lui faire servir une politique culturelle et artistique voulue, digne de la France et des différents régimes politiques qu'elle connut depuis 1815.

b) *Les services publics chargés de la conservation du patrimoine culturel.*

Outre le service des domaines, dont la vocation trop large fait que nous ne l'étudierons pas dans cet ouvrage, on peut distinguer en leur sein ceux dont la vocation est essentiellement conservatoire et ceux dont la vocation pédagogique, de divulgation, tend à s'accroître de plus en plus.

Les services à vocation essentiellement conservatoire :

I. Ce sont d'abord ceux qui furent durant toute la période libérale, regroupés au sein d'une direction dite des « *Bâtiments civils* » (rattachés aux Travaux Publics du 12 germinal an II, jusqu'en 1834), ou encore de « *L'architecture* » (IV^e et V^e républiques).

Les services rattachés à cette direction eurent essentiellement pour tâche l'entretien et la construction de tous les bâtiments civils (11), le service des palais nationaux, des régies et du mobilier national. Le rôle de cette direction étant de donner une impulsion unique à la gestion du patrimoine mobilier et immobilier de la nation.

2. Enfin d'autres services, généralement rattachés à la direction des Beaux-Arts (laquelle fut rattachée au comité de l'instruction publique en l'an II, au département de l'Intérieur jusqu'en 1814, aux Travaux Publics de 1814 à 1834, puis à nouveau

(11) Nous verrons en fait que de nombreux ministères avaient leurs propres services des bâtiments.

à l'Intérieur, avant d'être rattachée en 1863 au ministère de la maison de l'Empereur et des Beaux-Arts, puis sous les III^e et IV^e républiques à l'Instruction publique sauf de brèves périodes d'indépendance, ou elle fut érigée en ministère, en 1881, 1947 et depuis 1959).

Ces services rattachés à la direction des Beaux-Arts, et possédant une vocation essentiellement conservatoire sont les archives, les manufactures (12), le mobilier national.

Les services dont la vocation pédagogique et culturelle s'affirment de plus en plus.

Ce sont les services de la direction des « Beaux-Arts » (III^e république) ou des « Arts et des Lettres » (IV^e et V^e républiques). Les musées, les théâtres nationaux, les monuments historiques.

Les musées ne furent souvent sous la Révolution que des dépôts de biens nationaux, et encore sous la III^e république, époque, où de nombreuses personnalités critiquaient la mauvaise organisation des musées parisiens et le manque total d'intérêt des musées de province généralement gratifiés des rebus parisiens (13).

Les théâtres nationaux sous la III^e république, et encore maintenant, avaient essentiellement pour rôle de jouer le répertoire national, véritable héritage culturel que tout le monde, même le très critique Paul-Boncour (14), tenait à conserver.

L'administration des monuments historiques, outre son rôle de police dont il sera parlé plus loin (infra) a pour tâche de gérer les monuments historiques appartenant en propre à l'administration des Beaux-Arts.

Dans les mêmes fonctions mi-conservatoires, mi-pédagogiques, se situe l'administration des bibliothèques, rattachée tantôt aux Beaux-Arts (premier Empire, les Beaux-Arts étant eux-mêmes alors un bureau du ministre de l'Intérieur), tantôt à l'Instruction publique (second Empire, III^e république).

Enfin, il convient de préciser que l'on pourrait étudier ici

(12) Dont le rôle essentiellement conservatoire et insuffisamment productif et commercial a souvent été critiqué : cf. J. PAUL-BONCOUR, « *Art et Démocratie* », 1912, p. 115.

(13) Cf. Gustave LARROUMET, « *L'Art et l'Etat en France* », 1895, et surtout J. PAUL-BONCOUR, « *Art et Démocratie* », 1912, p. 244 et suite, faisant écho entre autres, au scandale du vol de la Joconde en 1912 au Louvre.

(14) J. PAUL-BONCOUR - idem, p. 124 et suivantes.

l'enseignement artistique dont les institutions portent le nom caractéristique de « conservatoires », nom d'ailleurs parfaitement justifié par l'esprit de l'enseignement qui y était donné. Cependant, par suite de son rôle de formation et de divulgation de la culture artistique l'enseignement artistique sera étudié plus loin (cf. infra) avec l'accroissement du patrimoine.

II. *L'accroissement du patrimoine culturel.*

Cet accroissement n'est pas à proprement parler objet de service public, sauf lorsqu'il coïncide avec un accroissement du domaine public par achat ou expropriation. Il y a encore service public lorsque l'accroissement du patrimoine culturel de la nation passe par la formation artistique des auteurs d'œuvres d'art, cette formation rejoignant le service public, classique, de l'enseignement.

Deux points sont donc à étudier successivement, l'enseignement artistique et la production artistique afin d'y discerner le rôle de l'Etat libéral.

a) *L'Etat libéral et l'enseignement artistique.*

C'est en matière d'enseignement que l'Etat libéral répugna le moins à intervenir. Il prit cependant le maximum de précautions pour rattacher cette action à l'idée de conservation du patrimoine national. Les établissements d'enseignement artistique nationaux, régionaux et municipaux furent en effet appelés du nom pudique de « conservatoires » et nous verrons d'ailleurs (15) combien leur enseignement fut conservateur. Comme en matière d'enseignement général cette intervention de l'Etat se fit dans un double but à la fois intéressé, il s'agissait alors de former des artistes et des techniciens valables, et désintéressé, il s'agissait de rendre les beautés artistiques sensibles au plus grand nombre. A ces deux buts correspondent en gros deux types d'enseignements — l'enseignement artistique dans des établissements spécialisés dépendant de l'administration des Beaux-Arts, et l'enseignement artistique dans les établissements d'enseignement général dépendant du ministère de l'éducation nationale.

I. *En matière d'enseignement artistique spécialisé.*

L'Etat libéral a rarement fait œuvre de création. L'origine du conservatoire national de musique, créé en 1793 sous l'appellation d' « Institut national de Musique » est dans l'initiative du baron de Breteuil qui en 1784 avait créé l' « Ecole Royale de Chant et de Déclamation » installée à Versailles dans les bâtiments des menus

(15) Cf. infra L'Académisme.

plaisirs. Sous la Révolution encore Bernard Sarette, officier d'artillerie, avait projeté d'implanter 56 écoles de musique sur le territoire national, classées en quatre catégories (16). Comme en matière d'enseignement général ce plan n'avait évidemment pas été réalisé à la restauration ; certaines municipalités cependant avaient créé des écoles municipales de musique, où s'étaient décidées à appuyer certaines initiatives individuelles locales. L'Etat libéral, tenant compte de ces réalisations, décida de reconnaître certains de ces conservatoires et de leur accorder la qualité de « national », moyennant une subvention et un contrôle technique.

Ainsi l'école de Lille fut elle « nationalisée » en 1825, celle de Toulouse en 1840, de Metz en 1841, de Dijon en 1845 et de Nantes en 1847 (17).

En 1884, 24 écoles municipales avaient reçu le titre de « nationales » et un corps d'inspecteurs en assurait le contrôle. En 1884 aussi l'Etat versait presque autant que les villes pour leur bonne marche (200.000 f. pour 275.000 f.). Mais les subventions ne suivirent pas l'augmentation des charges. En 1930 l'Etat ne contribuait plus que pour environ 2 pour cent (139.100 f. sur un total de 5.968.842 f.), et actuellement sa part se chiffre à environ 5 pour cent. Ainsi en est-on arrivé à la situation anormale d'un enseignement entièrement contrôlé par l'Etat (18), de façon d'ailleurs bénéfique, avec une participation financière minime du budget national. C'est là une curieuse conception du libéralisme.

La situation est identique dans les autres domaines de l'enseignement artistique. L'enseignement de l'art dramatique fut longtemps confondu avec l'enseignement musical et il l'est encore en province, même au sein des écoles nationales dont il vient d'être parlé. Au plan national ce n'est qu'un décret du 7 octobre 1946 qui divisa en deux établissements le conservatoire national de musique et d'art dramatique.

La situation est assez analogue pour l'enseignement de l'architecture et des Beaux-Arts. Là aussi l'Etat libéral a pris la suite de l'ancien régime et des initiatives individuelles, mais il souffrit tout particulièrement de l'abolition des corporations dont le rôle positif en matière d'enseignement des arts décoratifs fut largement regretté par des hommes aussi modernes que J.-Paul Boncour sous la III^e République (19).

(16) N.E.D. 12 juin 1964. N° 3096. « *L'enseignement artistique en France* », p. 8.

(17) N.E.D. N° 3096, opus. cit. idem.

(18) Cf. circulaires ministérielles du 17 juin 1954 sur le statut des écoles nationales de musique. N.E.D. No. 3096, opus. cit., p. 13 et s. et Décret du 27 juin 1962 sur le statut du personnel enseignement.

(19) Cf. J. PAUL-BONCOUR, « *Art et Démocratie* », opus. cit., p. 66.

Comme il a été vu à propos de la surintendance des bâtiments du roi c'est de 1648 que date l'Académie Royale de peinture et de sculpture, ultérieurement dotée du monopole de l'enseignement. C'est de 1666 que date l'école de Rome, et en 1671 que l'Académie d'Architecture fut créée. La Révolution compensa leur disparition par la création de l'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts en 1793. L'Ecole nationale supérieure des Arts décoratifs quant à elle trouve son origine dans l'Ecole Royale gratuite de Dessin, fondée par Jean-Jacques Bachelier sous Louis XV en 1766.

A l'échelon régional et local l'Etat libéral procéda comme en matière d'enseignement musical et dramatique par classement, subvention et contrôle des écoles d'art ; des écoles purement municipales se consacrent de façon fort utile à l'enseignement du dessin.

De toute façon, l'enseignement artistique officiel, municipal, intercommunal, départemental ou national, est insuffisant et il existe un très grand nombre d'établissements privés, souvent d'un très bon niveau (20) mais parfois aussi très proches d'un charlatanisme abusif. L'enseignement artistique est en effet totalement libre ce qui ne met pas ses clients éventuels à l'abri de toutes sortes de déconvenues.

2. L'enseignement artistique dans les établissements d'enseignement général.

Cet enseignement dépend totalement du ministère de l'éducation nationale. Il a été progressivement développé au cours du XIX^e siècle, l'Etat libéral montrant ainsi un souci certain de développer les aptitudes et les goûts artistiques autant que les autres penchants culturels des élèves.

La loi du 28 mars 1882 a introduit dans les écoles primaires l'enseignement obligatoire du dessin, du modelage et de la musique, mais sa mise en œuvre est, encore maintenant, très insuffisante. Si la récitation est facile à enseigner et peut-être considérée comme une initiation à l'art dramatique, tous les enseignants primaires n'ont pas nécessairement des compétences suffisantes en dessin et surtout en musique. En ce domaine les écoles du département de la Seine sont favorisées par une organisation spéciale. L'enseignement musical y est dispensé par des maîtres, formés au cours de stages ou par des professeurs titulaires du diplôme de professorat d'enseignement musical de la ville de Paris et du département de la Seine. La même organisation existe pour l'enseignement du dessin, faisant ainsi de Paris et du département de la Seine une zone privilégiée. Dans les autres départements des

(20) Cf. N.E.D. 3096, opus. cit, p. 20 et p. 38.

stages et l'enseignement même des écoles normales préparent les maîtres à ce rôle d'initiation artistique, mais les résultats sont moins probants surtout pour l'enseignement musical.

Au niveau de l'enseignement secondaire le dessin fut favorisé plus tôt que la musique et garde encore une place préférentielle. Il prit place dans les programmes des lycées et collèges dès 1843 alors que l'enseignement musical dut attendre le ^{xx}^e siècle. Les professeurs de dessin doivent posséder le certificat d'aptitude à l'enseignement du dessin qu'ils préparent dans certaines classes spécialisées des Lycées de Paris ou dans les écoles des Beaux-Arts de province.

Les professeurs de musique quant à eux doivent obtenir le certificat d'aptitude à l'éducation musicale et à l'enseignement du chant choral. Ce certificat accordé par le ministère de l'éducation nationale peut être préparé soit à Paris, au Lycée Lafontaine, soit au conservatoire national supérieur de musique, soit dans certaines écoles nationales de province. Tous les professeurs d'enseignements artistiques du secondaire font partie du personnel enseignant de l'Education nationale et ne dépendent en rien des Beaux-Arts.

L'enseignement des établissements spécialisés comme celui des établissements dépendant de l'éducation nationale fut, pendant très longtemps essentiellement conservateur. La politique de l'Etat en faveur de la production culturelle tout au long de la III^e République le fut tout autant par suite des phénomènes de l' « Académisme » dont il sera parlé plus loin.

b) *L'Etat libéral et la production culturelle.*

La production culturelle est, sauf exception, affaire des particuliers, et, dans l'ensemble, l'opinion est tout à fait d'accord sur ce point. L'Etat ne peut intervenir que comme client, par ses commandes, ou comme magistrature morale par des récompenses, des prix, destinés à encourager les initiatives individuelles encore que cette intervention soit très critiquée par suite de l'esprit qui y préside (académisme).

Dans certain cas cependant l'Etat est lui même producteur, ce qui ne va pas sans violentes critiques élevées au nom du libéralisme et de la liberté du commerce et de l'industrie.

I. *Les commandes et les prix.*

Ce sont les principaux moyens d'action de l'Etat, ils ne sont pas négligeables surtout en matière de beaux-arts, peinture, sculpture et architecture où l'Etat est évidemment le principal client. Les commandes de l'Etat et les prix donnent toute sa puissance à

l'académisme qu'il convient donc maintenant d'étudier dans son intégralité :

L'académisme : c'est le système qui permet à l'Académie, aux Académies, d'exercer leur suprématie sur les arts et les lettres. L'académisme dut son ampleur à plusieurs phénomènes : d'abord au fait qu'avant 1870 les académies furent souvent le siège du libéralisme politique, spécialement sous le second Empire, ce qui explique leur prestige durant les débuts de la III^e République ; ensuite à ce que le gouvernement républicain répugnant, à l'inverse de ses prédécesseurs, à intervenir dans les domaines culturels ou artistiques, préféra s'entourer d'avis autorisés en multipliant les conseils consultatifs parmi lesquels le ministre de l'Éducation Nationale trouvait commode et sûr de nommer une majorité d'académiciens. C'est ainsi que par excès de libéralisme le gouvernement favorisa une certaine gérontocratie des arts et des lettres extrêmement préjudiciable à l'art et à l'État. Cette gérontocratie se faisait déjà sentir dans l'enseignement et influait par là puissamment sur la formation des futurs artistes.

L'académisme régnait déjà sur l'enseignement des Beaux-Arts, par l'intermédiaire du Conseil Supérieur d'Enseignement des Beaux-Arts, organisé par un Décret du 2 janvier 1906. Ce conseil fait suite au conseil de perfectionnement de l'enseignement des arts du dessin institué en 1881 pour donner son avis sur l'organisation des écoles de Beaux-Arts, et au Conseil Supérieur de l'enseignement à l'école des Beaux-Arts institué par Décret du 13 novembre 1863 et compétent pour l'enseignement de l'école des Beaux-Arts. Depuis le Décret du 2 janvier 1906 c'est le Conseil Supérieur d'enseignement des Beaux-Arts qui présente au ministre deux ou trois candidats pour chaque poste vacant à l'école nationale des Beaux-Arts ou aux écoles régionales (21). Il donne son avis sur toute suggestion émanant des assemblées de professeurs (22). Il examine les programmes et peut appeler devant lui tout professeur pour la discussion d'un point intéressant son enseignement (23). Enfin, « A la fin de l'année scolaire le conseil arrête la liste des jurys chargés de statuer sur les épreuves et les concours de l'école nationale des Beaux-Arts et des écoles régionales d'architecture » (24). Ainsi, par le Conseil, l'Académie des Beaux-Arts a une influence déterminante sur l'enseignement, et les concours des écoles des Beaux-Arts et oriente définitivement la carrière de milliers d'étudiants. L'aspect gérontocratique du rôle de l'Académie fut encore aggravé par l'article 39 de la loi du 28 décembre 1885 par lequel l'Académie obtint que ses membres professeurs à l'école

(21) DT. 2 janvier 1906, art. 5.

(22) idem. art. 4.

(23) idem. art. 4.

(24) idem. art. 4 infine

supérieure des Beaux-Arts et au conservatoire national de musique aient la possibilité de rester en fonction jusqu'à 75 ans par exception aux règles sur la limite d'âge (25). Enfin, couronnement du tout, l'Académie exerce la même influence sur le choix des pensionnaires de la Villa Médicis et sur celui des travaux et des études qui leur sont demandés (26).

Aussi pour empêcher l'Académie de jouer ce rôle, néfaste parce que trop exclusif, J. Paul-Boncour réclame-t-il, au début du siècle une « proportionnelle de l'art » au sein du conseil supérieur d'enseignement des Beaux-Arts (27).

Mais, tout autant que par ses études et par ses titres la vie d'un artiste ou d'un homme de lettres est fonction de sa réussite commerciale et des prix qu'il obtient : là est la principale intervention culturelle de l'Etat libéral, en dehors de l'enseignement, là fut aussi le siège essentiel de l'académisme.

Les achats de l'Etat et ses commandes d'ouvrages d'art sont surveillés par l'Académie des Beaux-Arts grâce au conseil supérieur des Beaux-Arts créé par le Décret du 22 mai 1875, modifié de nombreuses fois avant 1914, par les décrets des 9 septembre 1878, 15 novembre 1880, 15 juillet 1884 et 30 juillet 1884. En 1885 (28) sa composition est de 14 membres de droit et 38 membres annuellement nommés par le ministre. Parmi les 14 membres de droit le secrétaire perpétuel de l'Académie des Beaux-Arts et les directeurs des écoles des Beaux-Arts, du conservatoire de musique et l'école des arts décoratifs dont nous avons vu qu'ils étaient sous la surveillance de l'Académie. Parmi les 38 membres annuellement nommés par le ministre se trouvent 12 artistes de l'Institut : 6 peintres, 2 sculpteurs, 2 architectes, 1 graveur, 1 musicien, 1 membre de l'Académie Française et 1 des inscription et belles lettres ainsi que 10 personnes choisies par le ministre pour leur compétence : parmi lesquelles peuvent se trouver de nombreux membres de l'Institut ou des gens aspirant à en être, sans compter 2 sénateurs, 2 députés, 1 conseiller d'Etat, 1 membre de chacune des commissions des manufactures de Sèvres et des Cobelins, 2 représentants des arts appliqués à l'industrie, tous gens sensibles à l'opinion majoritaire.

Le rôle de ce conseil supérieur des Beaux-Arts et de ses sous-commissions est immense, énoncé par les décrets cités ci-dessus. Depuis 1880 le conseil se réunit tous les trois mois, et aux termes du décret de 1878 il peut appeler devant lui les chefs de service.

(25) Cf. thèse DURUPTY, opus. cit, p. 94 et s.

(26) Cf. J. PAUL-BONCOUR, « *Art et Démocratie* », p. 19 à 38.

(27) Cf. J. PAUL-BONCOUR, idem. p. 45 et suite.

(28) Cf. DURUPTY, opus. cit. p. 74.

L'article 3 du décret du 15 novembre 1880 prévoit qu'il donne son avis sur les questions relatives aux expositions, concours, manufactures nationales, sur les souscriptions du ministère des Beaux-Arts, les missions, l'enseignement du dessein, etc... Il élaborait effectivement les règlements des grandes expositions.

Les sous-commissions du conseil, spécialement celle des acquisitions et commandes, veillèrent à ce que l'Etat ne fasse pas l'acquisition d'œuvres non académique. Ainsi sur 65 toiles provenant de l'exécution testamentaire des biens du peintre Caillebotte, 25 furent refusées, pourtant signées de Cézanne, Manet, Monet, Sisley, etc... En 1890 l'« Olympia » de Manet, acquise par souscription nationale de 20.000 f., fut cachée au Luxembourg et seul Clémenceau put la faire sortir de l'ombre (29). En sept ans (1905 - 1912) Dujardin-Beaumetz, secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts, renvoyé à la suite du vol de la Joconde, n'avait fait acheter par ses services aucune œuvre de Cézanne, Matisse, Rouault, Picasso, Dufy, Braque, Léger, Modigliani. Le conseil supérieur des Beaux-Arts enfin repoussa deux fois l'envoi d'un Toulouse-Lautrec par la société « Les Amis du Luxembourg », et l'Etat dut acheter 100.000 f. « le combat des cerfs », à la mort de Courbet pour ne pas en avoir voulu au moment où il le proposait pour un prix modique (30). Ces faits sont d'autant plus graves que les fluctuations considérables du cours des œuvres d'art amènent à critiquer la politique de l'Etat sur le simple plan financier : les grands chefs-d'œuvre de la peinture française ont été acquis par l'étranger et l'Etat n'a plus les moyens de les racheter ; par contre, les œuvres acquises fort cher ne valent plus maintenant qu'une bouchée de pain. C'est là le prix d'une politique à courte vue, trop sensible à l'opinion et surtout aux avis des compétences consacrées.

En architecture la III^e République obtint des résultats assez identiques, par le système du concours. Les grands architectes, se méfiant des jurys, renonçaient à y participer de peur de se voir écartés, et les participants, connaissant les goûts des membres du jury renonçaient à toute audace aboutissant à des constructions ressemblant, au mieux, au palais de Chaillot et au pire aux innombrables gares, hôtels de ville, postes, écoles et autres bâtiments officiels qui caractérisent le « style » officiel de la III^e République.

2. Les exceptions : l'Etat libéral producteur.

Ces exceptions sont rares et très controversées, critiquées même au parlement, au nom, justement, du libéralisme. Elles concernent les manufactures d'objets d'art, les théâtres nationaux,

(29) DURUPTY, opus. cit. p. 102 et s.

(30) J. PAUL-BONCOUR, opus. cit. p. 100.

héritages du passé et plus récemment la radiodiffusion, le cinéma et la télévision, signe d'un interventionnisme nouveau.

Les manufactures d'objets d'art, meubles, tapis, porcelaines, remontent, on le sait, à l'ancien régime, et tout particulièrement à l'organisation colbertienne, leur but étant de meubler les palais royaux. Le but reste le même sous les régimes suivants : il s'agit d'embellir les palais nationaux. Mais leur activité est réduite. En 1912 J. Paul-Boncour regrette que les Gobelins n'aient pas la possibilité de vendre au public, alors que la manufacture de Sèvres s'assure ainsi des recettes appréciables, et réclame pour les deux établissements la personnalité publique, ce qui leur permettrait de développer leurs ventes au public et de se moderniser. Ainsi l'Etat rechignait à faire de ses manufactures des établissements industriels et commerciaux, capables de concurrencer pleinement les activités privées (31).

La même personnalité réclamait par ailleurs le développement de l'activité des ateliers de moulage et de chalcographie du Louvre, extrêmement rémunératrice. Les productions de ces ateliers permettraient en effet d'accroître le goût de l'art dans toute la France et tout particulièrement dans les écoles où la « société de l'art à l'école » contribuait déjà à répandre l'usage des estampes, propres à former l'éducation du goût des enfants du peuple ». (32).

Mais cet accroissement du rôle producteur de l'Etat n'allait pas sans opposition de principe, notamment à la chambre où les théâtres nationaux étaient critiqués parce qu'ils concurrençaient les théâtres des boulevards, et quoi qu'ils participassent à l'accroissement du répertoire national, faisant donc vraiment œuvre de producteur (33).

Les autres interventions de l'Etat libéral sont plus récentes et coïncident justement avec sa mutation historique en Etat interventionniste, au gré des crises économiques et des changements politiques ; il s'agit ici essentiellement des nouveaux modes d'expression culturelle : la radiodiffusion, le cinéma et la télévision, que nous étudierons dans le titre suivant consacré à l'Etat interventionniste.

(31) J. PAUL-BONCOUR, opus. cit. p. 112 à 116.

(32) J. PAUL-BONCOUR, idem, p. 119.

(33) Sur ce point d'ailleurs J. PAUL-BONCOUR semble cependant souhaiter le cantonnement de leur rôle au répertoire classique cf. « *Art et Démocratie* », p. 124 et s. D'ailleurs il démontre, chiffres à l'appui, que ce répertoire consacré, partie intégrante du patrimoine national, est le plus rentable, ne serait-ce que par l'absence de versement de droits d'auteur.

III. *Les Bénéficiaires du patrimoine culturel.*

L'Etat libéral, conscient de ses responsabilités en matière de démocratisation et de la culture, a cherché à multiplier le nombre des usagers des institutions culturelles, et cela malgré sa répugnance à consentir aux sacrifices budgétaires que cette politique aurait nécessité. Certaines mesures cependant ont progressivement et partiellement atteint ce but. Enfin, le même Etat libéral a eu un certain souci de rayonnement culturel à l'étranger et ceci pour toutes sortes de raisons et en particulier des raisons de politique étrangère. Aussi seront étudiées successivement la démocratisation des institutions culturelles en France et l'action culturelle de l'Etat libéral à l'étranger.

a) La démocratisation de la culture en France.

Le patrimoine culturel étant le bien de la nation, la nation tout entière devrait pouvoir en bénéficier. En fait les bénéficiaires de ce patrimoine sont ceux qui bénéficient d'un niveau culturel et de moyens économiques suffisants. Leur nombre ne s'accroîtra qu'en fonction du niveau de la fréquentation scolaire et du niveau économique, ou encore en fonction de la richesse de l'Etat qui pourra distribuer des services culturels gratuits : musées, théâtres, bibliothèques, etc... ; en effet cette culture objet est un bien qui coûte cher.

L'Etat a progressivement développé son action depuis le XIX^e siècle. Depuis très longtemps, dans les théâtres nationaux certaines places sont à bas prix, mais ce sont les moins bien placées, les plus éloignées de la scène. Chaque année certaines séances sont gratuites, pour les fêtes nationales, mais il faut faire des queues de plusieurs heures pour y accéder. De façon plus appréciable, des réductions sont accordées à certaines catégories sociales : les élèves, les étudiants, les militaires. Sous la III^e République on a instauré à la Comédie Française les « Lundi populaires », à prix réduit, en fait ce fut un échec : ces séances coûtaient cher sans atteindre leur but car elles étaient mal vues des spectateurs et des auteurs qui redoutaient de voir leurs pièces réservées à un public de seconde zone (34). La tentation était grande, dans certains milieux, de soutenir que le théâtre classique n'était pas à la portée du peuple et donc de réclamer pour lui un art au rabais au lieu de mettre l'art, tout court, à sa portée. En fait, en matière théâtrale la seule solution était la construction de théâtres dans les quartiers populaires, théâtres où viendraient jouer les troupes subventionnées. Certains le comprirent très tôt, mais l'Etat leur refusa les moyens de le réaliser. Une commission consultative fut constituée

(34) J. PAUL-BONCOUR, opus. cit. p. 192.

en 1905 au secrétariat d'Etat aux Beaux-Arts pour étudier cette question, qui n'aboutit à rien (35).

Plusieurs réalisations, souvent privées, avaient pourtant été couronnées de succès. Pendant plusieurs années, dans les premières années du siècle, Sardou avec l'œuvre des « Trente ans de théâtre » déplaça de grandes foules en faisant venir les artistes de l'opéra ou de l'opéra comique à des séances populaires à but culturel : les places étaient à bon marché, un conférencier expliquait les œuvres qui allaient être jouées.

Albert Carré, à la tête de l'opéra comique suivit cette exemple, de 1904, jusqu'à ce que les directeurs des salles de banlieue lui aient refusé l'hospitalité de leurs salles, inquiets de la concurrence que ces spectacles suscitaient aux leurs. J. Paul-Boncour dénonça à ce propos la carence de l'Etat, qui ne fit pas construire de salle, et de la ville de Paris qui ne chercha pas à imposer par le biais des cahiers des charges l'ouverture des salles aux troupes des théâtres subventionnés. Quant à la décentralisation Paris-province, elle fut marquée par les mêmes initiatives privées, impuissantes à la longue à supporter des charges trop lourdes, et la même carence des pouvoirs publics. Charpentier dès 1897, et pendant plusieurs années joua des œuvres populaires, dans toute la France, en y faisant participer les corps de métiers des différentes régions : à Paris même il créa le conservatoire de « Mimi Pinson », mais ses initiatives échouèrent pour les mêmes raisons que les autres. Il en fut le même enfin pour le « théâtre ambulante » de Firmin Cémier.

La ville de Paris avait bien essayé quelque chose avec la création, au début de la III^e République, de l'« opéra populaire », mais elle dut le supprimer en 1885 par suite de sa mauvaise gestion. Pour le reste, et jusqu'en 1920, l'action de la III^e République fut plutôt négative. Elle diminua les subventions à tous les théâtres nationaux excepté la Comédie Française. Elle laissa mourir le théâtre Italien, et prit prétexte de l'incendie partiel du théâtre lyrique par la commune, pour lui supprimer tout crédit ; rétablis en 1875 les crédits furent reportés sur les concerts populaires des départements (36).

Après 1920 les pouvoirs publics furent plus actifs, et plus favorables à des initiatives dans le domaine théâtral. Poincaré et Briand furent d'accord pour laisser Gémier réaliser un « théâtre national populaire », mobile et non pas fixe. Le T.N.P. organisa

(35) Cette commission, comprenant plusieurs parlementaires, recommanda la création à Paris de quatre théâtres populaires, qui ne furent pas réalisés. Cf. D.F.I. n° 148, « *La décentralisation théâtrale* », p. 4 et 5.

(36) D.F.I. n° 148, « *La décentralisation théâtrale* », opus. cit. p. 5.

conférences, lectures des pièces, matinées scolaires, spectacles en plein air, concerts, etc..., parcourut la banlieue parisienne, faisant vraiment œuvre de décentralisation.

La décentralisation ne devait vraiment atteindre la province grâce à la politique des collectivités locales et surtout à des initiatives individuelles, qu'après la seconde guerre mondiale avec la création des divers centres dramatiques de province, mais il devient difficile de rattacher ces diverses initiatives à ce que l'on appelle l'Etat libéral.

Outre l'ouverture des théâtres aux classes moins aisées, l'Etat a recherché également, avec plus de succès semble-t-il, l'ouverture des musées, bibliothèques et monuments historiques. Dans certains cas une quasi gratuité fut instaurée, le dimanche par exemple pour les visites de musées ou de certains monuments.

Mais sur ce plan comme sur un grand nombre d'autres en matière culturelle, la France reste très en retard sur certains de ses voisins et sur les Etats-Unis (37).

Il est vrai aussi qu'en matière culturelle l'Etat peut compter sur l'action considérable de groupes privés : comités d'entreprises, associations laïques ou confessionnelles, mouvements de jeunesse, etc... Ceci est d'ailleurs tout à fait conforme à la théorie libérale qui veut que l'Etat ne prenne en charge que les services que ne peuvent pas assurer les individus. L'Etat s'est souvent contenté de favoriser les activités privées lorsqu'elles tendaient à l'extension de la culture, par exemple en faisant bénéficier les imprimés et la presse de tarifs postaux spéciaux ou en accordant aux groupes privés toutes sortes d'avantages (38).

L'importance des groupes, sur le plan culturel est d'ailleurs un phénomène nouveau, amplement favorisé par les grandes lois sur les libertés publiques et la loi de 1901 sur la liberté d'association. Ces groupes privés, associations, comités d'entreprises, clubs, mouvements, etc... sont aussi des organisations de loisirs culturels (bibliothèques, spectacles, visites dirigées, etc...) et comme tel des substituts de l'Etat libéral, et des consommateurs (billets de grou-

(37) Cf. N.E.D. « *Le Livre en France* », n° 3254, p. 20 et 21.

(38) L'on peut rattacher à cette attitude libérale de l'Etat, les réticences avec lesquelles l'Etat s'engagea dans le domaine de l'information. Bien que la radiodiffusion fut incluse, depuis 1923 dans le monopole des P.T.T. (loi de finance du 30 juin 1923) ; la création de postes privés fut tolérée (par le parlement à partir de la loi du 20 mars 1936 qui lui laissait la compétence d'autorisation), jusqu'en 1945 (ordonnance du 23 mars 1945). Cf. de LAUBADÈRE, T. III. p. 312. Enfin, pour la propagande, ce n'est que le 29 juillet 1939 qu'en application de la loi du 11 juillet 1938, d'article 57, fut créé un Haut Commissariat à l'information chargé de lutter contre la propagande allemande.

pes à prix réduit au T.N.P., aux autres théâtres nationaux, dans les festivals, voyages organisés, etc...). L'Etat libéral est progressivement tenté de favoriser leurs actions, et il le fait en leur accordant toutes sortes d'avantages : réduction sur les tarifs, fiscalité spéciale, dons de matériel (électrophones, etc...), et même subventions de fonctionnement. Mais en fait cette reconnaissance des groupes par l'Etat libéral se fait à contre-cœur, et lui pose de graves problèmes car les groupes, outre leur action culturelle, ont des options sociales, politiques, confessionnelles et traditionnellement il n'appartient pas à l'Etat d'encourager ces activités « engagées », contraires à sa neutralité. C'est là, avec le problème financier, le problème essentiel qui s'est posé à l'Etat libéral depuis 1920, celui de ses relations avec des groupes particuliers à vocation culturelle ; nous l'étudierons dans le titre suivant relatif à l'Etat interventionniste (39).

b) *L'action culturelle de l'Etat libéral à l'étranger.*

A l'étranger l'Etat libéral veut répandre et défendre la langue et la culture française afin de développer des affinités politiques et de susciter une clientèle commerciale. L'Etat libéral agit de trois façons, soit en intervenant lui-même directement, soit en soutenant les institutions privées françaises œuvrant à l'étranger, soit encore en participant aux institutions culturelles internationales.

1. *L'Etat libéral intervient directement.*

Au ministère des Affaires étrangères toute une administration est chargée de mettre en œuvre sa politique. Au début du siècle fut créé le « Bureau des écoles et des œuvres », puis « Service des œuvres » qui devint au lendemain de la dernière guerre la « Direction générale des relations culturelles », plus récemment dénommée « Direction générale des Affaires culturelles et techniques » pour mieux souligner l'adaptation de l'effort culturel français aux développements scientifiques et techniques.

Cette administration centrale envoie sur place, des conseillers et des attachés culturels ou des missions culturelles permanentes. Elle organise des missions, conférences, tournées théâtrales ou musicales, expositions d'œuvres d'art françaises, en échange de manifestations identiques présentées en France par des pays étrangers, sans parler des échanges, ces dernières années, de documents cinématographiques, radiodiffusés ou télévisés, échanges organisés d'ailleurs en collaboration avec les ministères intéressés : affaires culturelles, éducation nationale, information, etc...

(39) Cf. infra, p. ...

Enfin, cette organisation centrale, et cela depuis très longtemps, supervise de très nombreux établissements situés à l'étranger, conçus pour l'éducation des jeunes des diverses colonies françaises de l'étranger, mais aussi pour recevoir les jeunes étrangers de ces pays et leur faire ainsi suivre le cycle des études françaises. C'est le cas d'innombrables écoles et lycées à Londres, Athènes, New-York, de certains établissements d'enseignement supérieur : l'école française du Caire, la faculté de médecine de Beyrouth, etc...

Très souvent ces établissements d'enseignement supérieur à l'étranger ont un statut très curieux, ne correspondant pas à celui de leurs homologues métropolitains. On y rencontre en particulier des établissements à caractère confessionnel, pas seulement par leur personnel enseignant mais aussi par leurs activités strictement culturelles, ce qui n'a pas manqué de paraître choquant au temps de la plus grande tension entre l'Eglise Catholique et l'Etat. De 1906 à 1914, date de la plus grande opposition anticléricale, Louis Méjean, directeur des cultes de Briand, réussit à maintenir Saint Louis des Français, à Rome, et des institutions analogues existant à Madrid (40).

Juridiquement, avant la séparation, ces institutions étaient des établissements publics du culte, aussi, faute de la constitution des associations culturelles prévues par la loi, ils auraient dû être placés sous séquestre et leurs biens, autres que ceux affectés au culte, auraient dû être attribués à des institutions d'assistance et de bienfaisance. En fait le gouvernement n'en fit rien et les biens de Saint Louis des Français furent administrés par une commission, nommée par arrêté du ministre des Affaires Etrangères et comprenant des laïcs et des clercs résidant à Rome (41).

Ainsi Saint Louis des Français put continuer à remplir son rôle, confessionnel, bien sûr, mais aussi bénéfique à la présence culturelle française à Rome, et au Vatican.

Les facultés de médecine et de Droit de Beyrouth enfin sont deux autres exemples d'établissements français, destinés à un enseignement supérieur, bien distinct du culte catholique, il est vrai, mais confiés à des ecclésiastiques, en l'occurrence l'ordre des pères jésuites. Or, depuis plus de cinquante ans, ces établissements sont subventionnés par le ministère des affaires étrangères qui leur assure le recrutement de professeurs français agrégés des facultés, après accord des autorités jésuites locales, et reconnaît la valeur des diplômes qu'ils dispensent.

(40) Cf. G. LEPOINTE, « *L'Eglise et l'Etat en France* », P.U.F. 1960, p. 119.

(41) Il est vrai que certains de ces biens provenaient de dotations de princes et cardinaux italiens à l'église de St-Louis des Français et que leur mise sous séquestre aurait aussi posé un problème international.

Ainsi donc ni la stricte neutralité de l'Etat libéral, ni éventuellement sa politique anticléricale (42) ne dépassent les frontières de son territoire et ne marquent profondément sa politique étrangère culturelle.

2. *L'Etat soutient les institutions privées françaises à l'étranger.*

Alors qu'à l'intérieur de ses frontières l'Etat libéral hésite à soutenir ouvertement des groupements privés, en vertu de ses principes de non intervention et de neutralité, il en est tout autrement à l'étranger.

D'abord, pour des raisons de politique étrangère les ordres missionnaires n'eurent pas trop à souffrir, en France et dans l'Empire, de la politique anticléricale de l'Etat, de peur qu'ils ne placent à l'avenir leur action sous le patronage d'autres puissances et afin qu'ils continuent à favoriser l'expansion de la culture française.

Pour des raisons de politique étrangère également durant l'entre deux guerres, le gouvernement aida l'Agence Havas financièrement, afin que celle-ci, alors société privée maintienne ses services, non rentables, dans certains pays et lutte ainsi contre la propagande antifranaïaise de l'agence allemande Transocéan.

Des accords furent ainsi conclus de 1924 à 1938 selon lesquels l'Etat supportait une partie des déficits (43).

Enfin, depuis longtemps, certains organismes, associations de droit privé, ont pour but essentiel l'expansion de la culture française à l'étranger. Ce sont surtout l'« Alliance Française » et la « mission laïque ». Ces organismes créent sur place des comités chargés de susciter la création d'établissements d'enseignement, de bibliothèques, de clubs et d'organiser des conférences et des tournées artistiques (44). De tout temps l'Etat les a subventionnés, a mis des professeurs à leur disposition (45) et, plus récemment, les a aidés à mettre au point de nouvelles techniques audiovisuelles pour faciliter l'accès des masses à la langue française.

(42) qui, alors, n'a plus rien de libéral il est vrai.

(43) Cf. de LAUBADÈRE, opus. cit, T. III, p. 305

(44) Cf. de LAUBADÈRE, idem. p 295.

(45) Dt. 4 juillet 1959 portant approbation de dispositions insérées dans les statuts de l'Alliance Française et concernant la nomination aux emplois de directeur et de directeur-adjoint de l'association. (J.O. 11 juillet), cf. Robert BRICHET, « Associations et syndicats » — Paris, Librairies Techniques 1963, p. 67.

3. *L'Etat libéral et les institutions internationales.*

L'Etat libéral, enfin, n'a pas craint, dans un but d'organisation de la société internationale comme dans un but, bien compris, de défense de la culture française, d'agir sur le plan international. D'abord les gouvernements successifs ont défendu, et défendent encore la place de la langue française comme langue internationale de travail, et les changements actuels dans la politique culturelle française à l'étranger, en particulier l'accent mis sur les compétences techniques des chercheurs et des entreprises françaises, a pour but de lui redonner ce rôle en matière scientifique, rôle dans lequel elle avait été supplantée par l'anglais.

Mais surtout les différents gouvernements de la III^e République et des régimes suivant ont collaboré à la rédaction et à l'application de conventions culturelles internationales, ainsi qu'à la création d'institutions culturelles internationales. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'en tout ceci l'Etat libéral ne faisait que couronner, parfois avec réticence des initiatives individuelles puissantes et soutenues.

C'est à la suite de la création, en 1878, de l'Association Littéraire Internationale qu'une série de conférences internationales aboutit à la signature de la convention de Berne en 1886, créatrice de l'Union Internationale pour la protection du droit d'auteur, à laquelle participent actuellement une majorité de pays (46).

Les organisations privées internationales, extrêmement nombreuses furent à l'origine des organismes à vocations culturelles dépendant de la S.D.N. ou de l'O.N.U.

Extrêmement nombreuses, certaines furent encouragées par l'Etat, au moins pour l'organisation de leurs congrès ou conférences. Il y en avait en 1914 environ 500. L'Institut de Droit International, l'Association Internationale de Protection contre la Tuberculose, l'Institut International de Statistiques, l'Association Internationale de la Presse Médicale, le Congrès International de la Mutualité, la Ligue Espérantiste, etc... (47).

Mais certaines unions jouèrent un rôle encore plus important, en essayant justement de fédérer les autres organismes internationaux privés : en 1895 deux personnalités belges, messieurs Lafontaine et Paul Otlet fondèrent une Union Internationale Bibliographique, dont l'Institut International de Bibliographie permit de

(46) Cf. Henri GALABERT, « *La commission de Coopération intellectuelle de la Société des Nations* », Imprimerie Toulousaine Lion et Fils, 1931, p. 144 et s.

(47) Cf. Henri GALABERT, *idem.* p. 31.

fixer des principes communs en matière de Bibliographie. Cette Union fut transformée en un Comité d'Association Internationale puis en Union des Associations Internationales, organisant congrès et conférences et publiant un recueil dont les prescriptions furent adoptées presque partout.

De l'union dépendaient des centres de documentation universelle : le Répertoire Bibliographique universel (12 millions de fiches), les Archives Internationales (plus d'un million de pièces), une Bibliothèque Internationale (plus de 100.000 volumes) et un Musée International spécialisé dans la mesure du progrès intellectuel dans le monde. Enfin l'Union des Associations Internationales regroupait environ 230 associations internationales sur les 500 connues, dans tous les domaines des sciences, des arts et des lettres (48). Ainsi l'Union développait puissamment son action quand la guerre arrêta totalement ses travaux. Son action d'avant guerre, les traumatismes provoqués par le conflit et la volonté de créer une société internationale pacifique, entraînèrent le ralliement des gouvernements, et en premier lieu du gouvernement français, aux propositions de l'Union des Associations Internationales. Le conseil de la S.D.N. en juillet et août 1920 soutint, quoiqu'avec des réserves, le projet de création d'une université internationale présenté par l'Union. A la même session le conseil lui accorda une subvention pour la publication d'un code des vœux et résolutions des congrès internationaux. Au mois de décembre 1920 l'Assemblée de la S.D.N. encouragea le Conseil à favoriser largement toutes les tentatives en faveur de l'organisation du travail intellectuel. Enfin à la suite de différents rapports, tous favorables à l'action passée de l'Union des Associations Internationales, adoptés par l'Assemblée Générale, le conseil de la S.D.N. procéda le 15 mai 1922 à la nomination de la Commission de coopération intellectuelle, composée de 12 personnalités indépendantes.

Cette commission de coopération intellectuelle, prévue pour être consultative et éphémère devint progressivement un organe permanent de la S.D.N.. Une résolution de la 4^e assemblée (Genève, 3. - 29. septembre 1923), autorisa le secrétariat de la commission à s'adjoindre un organisme stable : l'Office International des relations universitaires. Dans le même temps se créaient, à l'échelon national, des commissions nationales de Coopération intellectuelle (groupant sociétés, savantes, universités, etc...), correspondants de la Commission Internationale. Enfin le gouvernement français prit une part toute spéciale au renforcement des bases de la Commission puisqu'il offrit à la S.D.N. de la doter, à Paris, d'un Institut International de Coopération Intellectuelle, fonctionnant, à ses frais, comme un secrétariat permanent de la Commission Internationale,

(48) Cf. Henri GALABERT, opus. cit. p. 30 et s.

susceptible d'entreprendre études et enquêtes. L'offre étant acceptée cet Institut fut inauguré le 17 janvier 1926. Pareillement le gouvernement italien réalisa à Rome l'Institut d'unification du droit privé, et l'Institut International du Cinéma éducatif (inauguré le 5 novembre 1928) ; l'Assemblée générale de la S.D.N. quant à elle, approuva, durant sa 7^e assemblée (6. - 25 septembre 1926) la création d'un Office international des musées proposée par la Commission Internationale de coopération intellectuelle (49). C'est en 1930 que la Commission forma de la façon permanente, avec l'Institut International de coopération intellectuelle, situé à Paris une organisation technique de la S.D.N., au sein de laquelle la France joua toujours un rôle considérable, rôle qu'elle devait après guerre retrouver en partie au sein de l'U.N.E.S.C.O..

§ II. Les obstacles à l'extension de l'intervention de l'Etat libéral.

Les moyens matériels de l'administration sont trop limités en matière culturelle, quant à ses moyens juridiques ils sont trop anciens ou mal adaptés.

I. Des moyens administratifs limités.

A) *L'organisation administrative* — Cette organisation est défectueuse à plus d'un titre. Nous avons déjà vu, que, sauf à de très rares moments (50), ni l'ensemble des administrations à vocation culturelle, ni même les simples services compétents en matière de Beaux-Arts, ne furent réunis en une seule administration, un ministère autonome. Si l'Education Nationale eut très vite son autonomie, les Beaux-Arts, pour les principales directions furent rattachés tantôt au ministère de l'intérieur, avec l'instruction publique ou de façon autonome, tantôt aux travaux publics, tantôt à l'éducation nationale sous forme d'un secrétariat ou sous-secrétariat d'Etat aux Beaux-Arts. A ces principaux ministères s'ajoutaient les services des Affaires Etrangères compétents en matière des relations culturelles avec l'étranger.

Des écoles et des œuvres culturelles (foyers, bibliothèques) dépendaient des divers autres ministères (51). A partir du décret du 29 juillet 1939 apparut un « Haut Commissariat de l'Information », bientôt ministère, actuellement secrétariat d'Etat à l'information chargé en particulier de la tutelle des divers établissements

(49) Sur toutes ces questions, cf. Henri GALABERT, opus. cit. p. 37 à 64, cf. également, pour la coopération intellectuelle internationale, Julien LUCHAIRE, « *Principes de Coopération Intellectuelle Internationale* » (Cours à l'Académie de Droit International de La Haye, 1925, IV Paris 1926).

(50) Cf. supra. p. 101 et s.

(51) Ministère de l'Industrie, des Armées, de l'Agriculture, etc...

d'information et de presse (actuellement agence France-Presse, O.R.T.F., S.O.F.I.R.A.D., S.N.E.P., S.N.E.I.).

S'ajoutèrent aussi des administrations compétentes dans les problèmes de la jeunesse et des sports : Haut commissariat à l'éducation physique créé en 1924 et rattaché au ministère de la guerre, puis transféré en 1926 à l'instruction publique ; en 1936 un sous-secrétariat d'Etat aux loisirs et aux sports est créé à l'éducation nationale, transformé en secrétariat d'Etat et confié à Léo Lagrange. Sous le régime de Vichy un secrétariat à la jeunesse et un commissariat aux sports se partagent la jeunesse. Leur succéda à la libération une direction de la jeunesse et de la culture populaire rattachée à la direction générale de l'enseignement, tandis qu'était créée une autre direction générale, pour l'éducation physique et des sports. Le décret du 7 juillet 1946 réunissait les deux directions en un sous-secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports. La jeunesse et les sports perdirent à nouveau leur autonomie jusqu'en 1958, date de la création d'un Haut Commissariat, puis, en 1963 d'un secrétariat d'Etat, puis d'un ministère de la jeunesse et des sports par le décret du 8 janvier 1966.

Ainsi constatons-nous une multiplication des administrations compétentes en matière culturelle, parallèlement à la fréquence des remaniements administratifs, fusions et éclatements successifs des divers services.

Ce qui est plus grave c'est que certaines administrations conçues pour jouer un rôle centralisateur et unificateur, conçues donc pour exercer un monopole, ne purent l'exercer effectivement. Nous avons déjà constaté que les Bâtiments Civils, conçus pour être l'architecte unique de l'Etat, avaient en fait été dépossédés de ce rôle par tous les grands ministères. D'autres exemples peuvent être cités : il y a l'enseignement artistique spécialisé des établissements dépendant des Beaux-Arts et Affaires culturelles, l'enseignement non spécialisé, enseignement artistique de base des établissements de l'éducation nationale, écoles, lycées et collèges, l'enseignement des écoles des arts et métiers ou des écoles professionnelles, toutes rattachées à des ministères différents, alors qu'une entente aurait été nécessaire essentiellement entre l'éducation générale et les Beaux-Arts afin d'organiser des programmes communs conduisant par exemple, pour les jeunes, à un baccalauréat artistique sans renoncer à un enseignement de culture générale. Le même effort de coordination aurait dû être tenté entre tous les ministères pour coordonner les enseignements de tous ordres ainsi que les diverses actions culturelles (52), or en tout ceci les premiè-

(52) Bibliothèques, musées, expositions, etc...

res réalisations tardèrent et ne peuvent donc être mise au compte de l'Etat libéral.

La conséquence la plus essentielle de cet éparpillement était que, au sein de chaque ministère, sauf évidemment celui de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, les problèmes culturels étaient des problèmes mineurs et se voyaient attribuer, la portion congrue en tout. La culture passait ainsi après les autres réalisations de l'Etat libéral, presque naturellement ; le budget culturel était maigre et les lois à vocation culturelle les dernières votées. Ce sont justement ces deux obstacles à l'action culturelle de l'Etat libéral qu'il convient maintenant d'étudier.

B) *Le Budget Culturel de l'Etat Libéral.*

Le budget des Beaux-Arts sous le second Empire constituera une référence commode pour mesurer l'action culturelle de la III^e République en matière des Beaux-Arts ; comme toutes les références cependant, celle-ci est discutable, les Beaux-Arts recouvrant en partie sous l'Empire un budget de propagande pure et simple (53). Le ministère de la maison de l'Empereur et des Beaux-Arts pour les mêmes compétences que le secrétariat d'Etat aux Beaux-Arts, sous la III^e République, avait, pour une année normale comme celle de 1866, un budget ordinaire de 12.347.200 F (y compris la subvention de 50.000 F votée au théâtre impérial italien par la loi du 18 juillet 1866), et un budget extraordinaire de 8.270.000 F (y compris 200.000 F accordés par la même loi du 18 juillet 1866 pour la construction du quartier des femmes à la maison impériale de Charenton).

La III^e République eut beaucoup de mal à soutenir un effort comparable, et très souvent, n'y parvint pas, le vote de la loi budgétaire étant chaque année l'occasion pour une partie des parlementaires ou de l'opinion, de critiquer soit la qualité des achats artistiques de l'Etat, soit la concurrence faite à l'artisanat par les manufactures, aux théâtres des boulevards par les théâtres nationaux, etc... Il faut cependant dire que le budget demandé par l'administration des Beaux-Arts fut généralement accordé par le parlement ce qui permet finalement de mettre en cause cette administration elle-même et son manque l'initiative (54).

(53) Sur tout ceci cf. supra p. 90, « *L'action du ministère de la maison de l'Empereur et des Beaux-Arts* ».

(54) Cf. sur tous ces points J. PAUL-BONCOUR et ses nombreuses attaques contre la longue gestion de M. Dujardin-Beaumetz, secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts de 1905 à 1912, en particulier à propos des achats de l'Etat et de l'organisation de l'enseignement et des musées. Cf. « *Art et Démocratie* », opus. cit.

Ainsi, en 1904 (55) le budget total des Beaux-Arts, ordinaire et extraordinaire n'est que de 14 à 15 millions (contre plus de 20 millions et demi en 1866), sur un budget total de 3 milliards de Francs, soit 0.5 pour cent du budget de l'Etat. Ce pourcentage n'allait pas cesser de baisser, en 1954 il était de 0.32 pour cent environ, et, en 1965 il était de 313 millions sur plus de 98 900 millions soit un pourcentage approchant. Sur le budget total des Beaux-Arts, ce ne furent évidemment pas les bâtiments civils qui furent sacrifiés, l'Etat ayant plus que jamais besoin de construire, mais les arts et les lettres : en 1938 ils représentaient encore 0.17 pour cent du budget de l'Etat (et près de la moitié du budget des Beaux-Arts), ils n'en représentaient plus que 0.10 pour cent en 1954 soit moins du tiers du budget des Beaux-Arts, mais depuis leur part a relativement augmenté.

Il convient d'analyser les conséquences de cette pauvreté sur les différentes activités artistiques et culturelles.

1. *L'enseignement artistique* — C'est le seul plan sur lequel la III^e République ait progressé par rapport au régime précédent ; cependant les écoles nationales furent favorisées au détriment des écoles régionales et municipales. C'est surtout net pour la musique. Ainsi le conservatoire national, instrument de formation des élites, recevait, dès 1872, 210.000 F, somme qui, par exception, progressa avec la hausse du coût de la vie, atteignant 2 131 800 F (plus 100.000 F pour le matériel et les bourses), en 1938 (56). Quant aux écoles régionales de musique, « nationalisées » par l'Etat durant le XIX^e siècle, nous avons déjà vu qu'après avoir été subventionnées presque à 50 pour cent par l'Etat (en 1884 l'Etat versait 200.000 F pour elles et les villes 275.000 F (57), elles ne le furent bientôt plus qu'à 2 pour cent, en 1930, la participation de l'Etat étant depuis remonté à 5 pour cent.

L'enseignement du dessin sous la même république souffrit du manque de moyens financiers, outre la question des jurys et des programmes dont il a déjà été parlé. Les crédits des diverses écoles des Beaux-Arts sont passés de 436.000 F en 1866 à plus de 1.400.000 F en 1904, mais sur ce total 155.000 F vont à l'Académie de France à Rome, 439 760 F à l'Ecole Nationale des Beaux-Arts à Paris, 58.000 F seulement aux écoles nationales des Beaux-Arts de Dijon, Lyon et Toulouse, et seulement 55 821 F pour les écoles régionales. Il reste 692.554 F pour l'art décoratif (58) dont 256.927 F

(55) Il convient de préciser que jusqu'en 1905 de grosses dépenses assimilables aux actuelles dépenses des monuments historiques étaient prises en charge par le ministère des cultes responsable des édifices des divers cultes.

(56) Cf. DUBREY, opus. cit. p. 112.

(57) N.E.D. n° 3096, « L'enseignement artistique en France », p. 3 et 9.

(58) Alors qu'un pays comme la Suisse leur consacrait plus de deux millions, cf. J. PAUL-BOXCOUR, opus. cit. p. 80 et s.

pour les écoles d'art décoratif et de dessin de province (soit plus de 150 établissements (59). Le résultat de cette pauvreté de la province fut, pendant plusieurs dizaines d'années une politique de soupoudrage, au gré des pressions politiques locales, de subventions de 100 F ou même de 75 F à telle ou telle école.

La qualité de l'enseignement eut évidemment à en souffrir, quand cela n'était pas la santé elle-même des étudiants (60).

2. *La muséographie* : Elle non plus n'a pas été très favorisée par la III^e République. Si le Second Empire a dépensé quasi-vainement (en tableaux reproduisant la famille impériale, par exemple), des crédits considérables (930.000 F de commandes de l'Etat réservées aux arts plastiques, dont 200.000 F pour les musées, en 1866), la III^e République, vota peu de crédits pour les acquisitions des musées et ne les utilisa pas avec discernement (ainsi qu'il a été vu supra, à propos de l'académisme) : 25.000 F seulement furent consacrés aux acquisitions des musées en 1872, 150.000 F en 1876, 162.000 F en 1885 (pour un budget national de 3 milliards).

En 1928 on note encore 1.500.000 F de commandes de l'Etat dans le domaine des arts plastiques, émanant du bureau des travaux d'arts à la direction des arts plastiques. En 1933 plus aucune commande n'est faite, et en 1954 elles n'atteignent que le chiffre dérisoire de 60 millions de francs courants. L'Etat n'étant plus le client considérable qu'il était autrefois, certains arts plastiques, et tout spécialement la sculpture, se trouvent de nos jours en voie de disparition.

3. *Les théâtres nationaux* — La restriction des subventions étatiques entraîna des conséquences tout aussi graves : en 1866 les théâtres impériaux recevaient 1.787.000 F de subventions de fonctionnement dont 800.000 F pour le seul opéra (plus 3 millions pour la construction du nouvel opéra), or l'on trouve le même chiffre de 1.700.000 F en 1928. Entre temps le théâtre italien avait disparu, le théâtre lyrique s'était vu supprimer sa subvention. L'opéra comique n'avait plus que 100.000 F de subvention en 1928, contre 240.000 F en 1866, et l'opéra n'avait que la même somme soit 800.000 F correspondant à un bien moindre effort réel par suite des diverses dévaluations. D'ailleurs l'opéra de Paris ne put subsister que grâce à un mécène, G. Ronchi qu'un arrêté du 25 novembre 1913 nommait directeur de l'opéra de Paris sous sa responsabilité artistique et financière : ainsi l'Etat allait-il même jusqu'à se dégager de toute responsabilité financière dans la gestion des théâtres nationaux. Seule la comédie Française bénéficia vraiment

(59) Sur tout ceci J. PAUL-BONCOUR, opus. cit. p. 41 à 96.

(60) Cf. rapport du Dr PIERROT sur les conditions d'hygiène de l'école nationale des Arts décoratifs à Paris, cité dans J. PAUL-BONCOUR, p. 83-85.

de la sollicitude des pouvoirs publics ; la seule exception vraiment notoire à ce privilège étant la création en 1920 du théâtre national populaire. Ce ne fut vraiment qu'après 1945 que la décentralisation dramatique fit sentir ses effets bénéfiques.

4. *Les monuments historiques* — La législation des monuments historiques se développa sous la III^e République (61), d'une façon d'ailleurs assez lente. En 1837 avait été créée la commission des monuments historiques qui ne disposait encore ni d'un budget suffisant (120.000 F en 1836 pour les monuments historiques) ni de moyens juridiques susceptibles de faire prévaloir ses vues sur l'administration ou sur les particuliers. Prosper Mérimée, premier inspecteur des monuments historiques obtint cependant des résultats remarquables, vu ses maigres moyens (la restauration de St. Savin, la découverte de la tapisserie de la Licorne, etc...), en passant ses journées à essayer de convaincre les détenteurs d'œuvres d'art faute de pouvoir les contraindre.

Une première loi, votée en 1887 permettait le classement des monuments présentant un intérêt national et appartenant à une collectivité. Le classement des propriétés privées était encore subordonné au consentement des propriétaires. Aussi le nombre des édifices classées n'atteignait que 1.700 tout au début du siècle ; 2.000 autres environ furent classés entre 1905 et 1914, surtout des édifices cultuels qui risquaient de tomber en ruine après la suppression du budget des cultes (62).

La loi de 1913 permit d'ajuster la législation aux exigences nouvelles de l'opinion. Désormais un simple intérêt public suffisait pour provoquer le classement. Le classement enfin pouvait être imposé aux particuliers, avec indemnisation si la preuve était faite qu'il entraînait un préjudice. Enfin la loi institue une procédure d'inscription à un « Inventaire supplémentaire », sorte de liste d'attente, qui empêche, sans qu'il y ait classement, de pratiquer toute modification sur un monument, sans autorisation du ministre. Plus tard d'autres lois protégèrent les abords des monuments historiques, etc... Depuis la loi de 1913 des moyens juridiques efficaces permettent à l'administration d'intervenir ; en 1952, 10.000 monuments étaient classés et 15.000 inscrits.

De nouveaux procédés, qui seront étudiés ultérieurement (63),

(61) Ainsi que nous le verrons infra, II ; cf. aussi D.F.I. n° 64, » *La protection des monuments* », par Paul LÉON, membre de l'Institut.

(62) La loi de séparation s'était contentée de confier au Service des monuments historiques l'entretien des cathédrales.

(63) Cf. infra III^e partie, chap. II, voir aussi la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux, dont les buts sont à la fois touristiques, scientifiques (conservation d'espèces), et culturels (conserver le « cachet » de toute une région).

intervenues depuis 1962 permettent de classer des îlots urbains ou des quartiers en bloc. Outre les immeubles sont classés 60.000 objets mobiliers et 3.000 paysages et sites, de même que sont inscrits 5.500 paysages et sites (64).

L'Etat libéral a donc réussi à créer une administration, une législation et une réglementation qui permettent de surveiller les objets et immeubles culturels, de les protéger contre toute atteinte volontaire à leur intégrité, et, sur ce plan, son action fut pleinement efficace. Cependant cette action de police est très insuffisante, car les monuments historiques, par suite de leur vétusté sont surtout menacés par le temps, il faut les entretenir, voire les restaurer, et cela entraîne de grosses dépenses pour les particuliers. L'Etat peut participer aux dépenses des particuliers et peut, en cas d'incurie ou de danger particulièrement graves, recourir, s'il le désire, à l'expropriation. Là est le côté positif de l'action de l'Etat, celui le plus coûteux aussi, or le budget des monuments historiques ne lui permet pas de remplir pleinement sa tâche : en 1952 il était d'un milliard et demi, sans tenir compte des crédits affectés à la reconstruction des édifices détruits pendant la guerre (deux milliards et demi) ni, bien sûr, du concours des propriétaires particuliers et des collectivités. Ce montant reste encore maintenant très insuffisant (35 millions en 1962).

C) *Les Interférences politiques.*

Beaucoup plus que de politique culturelle, il s'agit des méfaits de la politique appliquée à la culture.

Tout d'abord, par suite des nécessités de l'équilibre politique lors du partage des portefeuilles, certains secrétaires d'Etat aux Beaux-Arts quand ce n'étaient pas les ministres de l'éducation nationale eux-mêmes, n'eurent aucune compétence artistique, ou tout simplement culturelle, un exemple frappant en est donné par M. Durupty (65), celui de François Albert, ministre de l'instruction publique et donc responsable des Beaux-Arts, qui était absolument ignare en matière artistique (il ignorait tout du rôle du conservatoire et ne savait pas qui était Fauré, alors qu'il était question de lui accorder des funérailles nationales). Il est vrai que la conception de la fonction ministérielle sous la III^e République, conforme aux idées d'Alain est toute de surveillance, politique, d'une administration techniquement compétente. Le problème ministériel n'est donc pas tant celui de l'incompétence que celui du changement et

(64) Ces chiffres sont de 1962.

(65) DURUPTY, Thèse Bordeaux, 1964 ; « *L'Etat et les Beaux-Arts* », opus. cit. p. 71 à 75. Ce n'était cependant là qu'exception, durant ce qu'on appela la « République des professeurs ».

de l'inefficacité : les changements de ministres de l'Instruction publique, de secrétaires d'Etat aux Beaux-Arts, et de directeurs des Beaux-Arts, ou de l'architecture, entraînèrent, en matière d'architecture des retards et des désordres considérables, les nouveaux responsables n'ayant pas toujours les mêmes conceptions que leurs prédécesseurs sur l'organisation des services, ni sur la conception même des locaux qui devaient les abriter. Enfin le manque d'homogénéité des équipes ministérielles composées des représentants de partis fort divers, rendait difficile l'élaboration d'une politique culturelle nationale, chaque ministre ayant sa propre politique culturelle. Ainsi était négligée la coordination des programmes d'enseignement, la coordination des bibliothèques, musées, archives et celle des services responsables de la construction des immeubles des diverses administrations ; la simple conservation du mobilier parfois ancien et extraordinairement précieux, des diverses administrations en souffrait. Ainsi J. Paul-Boncour réclamait-il (66) la constitution d'une « commission de révision », composée de représentants des différents ministères et de personnalités culturelles qui auraient pu visiter archives, bureaux, ambassades, recenser tous les objets précieux détenus par les divers services. Le secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts aurait pu, grâce à cette campagne nationale, vaincre la résistance des différents ministères et hauts fonctionnaires, leur reprendre tels bureaux, telles tapisseries pour les restituer aux immeubles pour lesquels ils avaient été conçus, et veiller à ce qu'un emploi inadéquat ne les dénature pas.

Autre problème en rapport avec les pratiques parlementaires de l'époque, celui de la clientèle. Le ministre ou du moins le secrétaire d'Etat avaient à résister, ou à répondre, aux sollicitations constantes des députés, eux-mêmes pressés par les élus locaux qui réclamaient sans cesse l'attribution de tableaux aux musées municipaux (et obtenaient les rebus des musées nationaux), l'achat de telle ou telle œuvre d'artistes locaux, ou encore l'attribution de subventions à telle ou telle école municipale de dessin ou à tel orphéon ; ceci entraînait l'attribution de centaines de subventions symbolique, atteignant souvent quelques dizaines de francs de l'époque, distribuées comme une manne sans aucun souci d'efficacité ni de contrôle de la qualité des œuvres encouragées.

L'administration essaya de se défendre contre ces pratiques de différentes façons. Déjà Dujardin-Beaumetz, dont la longue gestion (1905-1912) fut par ailleurs très critiquée, avait inauguré la pratique des expositions publiques annuelles des acquisitions de l'Etat. Ce fut une initiative heureuse qui provoqua dans l'opinion un concert de protestations contre la médiocrité des œuvres au point que le parlement faillit supprimer les crédits d'achats. De

(66) « *Art et Démocratie* », opus. cit. p. 264 à 276

plus, à la fin du xix^e siècle on avait créé une commission chargée d'assister le secrétaire d'Etat dans les achats effectués annuellement au cours des divers salons et expositions, mais subsistaient encore, au début du siècle, les achats à l'atelier, dernier espoir des artistes non primés et non gratifiés de commandes au Salon.

Ce phénomène des commissions prit une extension considérable, la commission étant la panacée universelle d'un Etat libéral qui refusait de s'engager lui-même directement dans une politique culturelle, et préférait, pour l'instruction publique, comme pour les Beaux-Arts confier le choix des programmes et des œuvres aux milieux professionnels, enseignants et artistes. C'est ainsi que le décret du 29 mars 1882, fondement de l'organisation des Beaux-Arts sous la III^e République prévoit, à côté de chacune des deux directions un conseil consultatif particulier : le conseil Supérieur des Beaux-Arts et le conseil Général des Bâtiments civils. La direction des Beaux-Arts comprenait en outre d'innombrables commissions spécialisées, toutes consultatives, mais toutes respectueusement écoutées par l'administrations : le comité des Travaux d'art, le comité de perfectionnement des arts du dessin, le conseil supérieur de l'enseignement de l'école nationale des Beaux-Arts de Paris, la commission de souscription aux ouvrages d'art, la commission de l'inventaire général des richesses d'art de la France, le comité des sociétés des Beaux-Arts des départements, la commission des monuments historiques, la sous-commission mégalithique, la commission des théâtres, la commission de surveillance de chacune des manufactures nationales d'art. Dans toutes ces commissions les artistes, nommés souvent par l'institut, ou en accord avec lui, les membres de l'institut, les universitaires et parfois même les députés, étaient censés représenter, démocratiquement, les tendances et les aspirations de la nation. En fait ce ne fut qu'une fausse démocratie, par suite de la généralisation du phénomène de l'Académisme (67), qui eut pour résultat d'imposer abusivement les goûts, fort classiques et conservateurs, de la majorité, alors que seule « la proportionnelle de l'art » (68) aurait pu par la représentation de toutes les tendances sauvegarder l'évolution future et ménager l'avenir.

II. *Des moyens juridiques trop anciens ou mal adaptés.*

Trois questions seront étudiées ici même, un peu à titre d'exemples : ce sont par ordre d'importance croissante : l'insuffisance de la législation sur le dépôt légal, la lenteur de l'évolution et l'inadéquation de la législation sur les monuments historiques,

(67) Cf. *supra*

(68) Cf. J. PAUL-BONCOUR, *opus. cit.* p. 45 et s.

question qui nous fera aborder le problème du statut des divers groupements privés et des fondations.

1. *L'insuffisance de la législation sur le dépôt légal* — Nous avons vu les origines très anciennes du dépôt légal des livres (69), estampes, médailles, cartes, partitions et autres œuvres imprimées (70). Ce dépôt est à l'origine de la richesse de la Bibliothèque nationale, qui continue à en bénéficier très régulièrement, faisant ainsi d'elle un remarquable instrument scientifique de conservation et de divulgation.

L'Etat libéral n'a malheureusement pas suivi les progrès de la technique en étendant le dépôt légal aux nouveaux modes d'expression culturelle, dignes de conservation, en particulier aux films et aux disques. Il n'existe pas de dépôt légal pour les films, mais uniquement des cinémathèques spécialisées appartenant à des services publics. Cependant la « cinémathèque française » recherche la conservation de tous les films, « positifs et négatifs qui lui seraient prêtés, remis, déposés, donnés, ou qu'elle pourrait être amenée à acquérir » (71).

Cette cinémathèque, créée en 1936 n'est pas un service public, mais une association de 1901, sous la simple tutelle du Centre National de la Cinémathographie, par l'intermédiaire duquel elle reçoit les subventions de l'Etat. En fait cet organisme malgré son rôle considérable ne dispose ni des locaux ni des crédits suffisants pour jouer en son domaine un rôle comparable à celui de la Bibliothèque Nationale, et surtout il ne bénéficie pas du dépôt légal.

Pour les disques la situation est moins dramatique, car en 1938 était créée par décret du ministre de l'éducation nationale Jean Zay, une phonothèque nationale, bénéficiant du dépôt légal systématique des enregistrements sonores institué la même année. Considérablement agrandie en 1959, la phonothèque possédait en 1964 en double exemplaire, les 80.000 disques parus en France depuis 1940, une bonne partie des 20.000 parus avant application du dépôt légal, sans parler des innombrables enregistrements d'artistes et d'hommes politiques du « musée de la parole » confié le 21 mars 1963 au directeur de la phonothèque nationale (72).

(69) 1537 pour les livres imprimés, cf. D.F.I. n° 50, « *La Bibliothèque Nationale* », p. 3.

(70) Pour les Estampes, c'est un arrêt du Conseil qui en 1689 subordonnait l'octroi du privilège au dépôt de deux épreuves des œuvres gravées en France, cf. D.F.I. n° 50. « *La Bibliothèque Nationale* », p. 26.

(71) En 1961 cet organisme détenait plus de 25.000 films, qui en font l'un des musées cinématographiques les plus riches du monde, cf. N.E.D. n° 2758, « *Le cinéma Français* », II, p. 21.

(72) Cf. « *Les Cahiers Français* », n° 108, p. 40 et N.E.D., « *Le disque en France* », n° 2978, p. 17.

Actuellement d'autres organismes, en particulier l'O.R.T.F., et de nombreuses bibliothèques municipales jouent un rôle analogue en matière de conservation de disques, ou de conservation sur bande magnétiques, d'émissions de radio-diffusion (73).

Ainsi, en matière de disque, comme de cinéma c'est à partir de 1936 que l'on s'est soucié, bien tard, de conserver des enregistrements, témoins vivants, et combien précieux en matière artistique et culturelle, de toute une époque.

C'est également, par un décret du 21 juillet 1936 que l'on se souciait de la conservation de tous les documents administratifs, méritant quelque intérêt, dont le dépôt devenait obligatoire sitôt qu'ils n'étaient plus utiles au service. Ainsi pourraient désormais être conservées par un corps spécialisé des archives précieuses, dont la libre communication avait jadis été proclamée par une loi de Messidor an II. La portée du décret du 1936 fut d'ailleurs étendue par un avis du Conseil d'Etat, sollicité par la direction des Archives de France, déclarant, dans sa séance du 29 novembre 1949, qu'une entreprise nationalisée est soumise aux mêmes dispositions que les administrations publiques « lorsqu'elle tient de son statut le caractère d'établissement public national ou lorsque l'Etat étant le seul propriétaire de l'entreprise, celle-ci peut être assimilée à un établissement public », pour l'application des règles dont il s'agit (74).

Ainsi l'Etat se mettait à nouveau à se soucier de la conservation des objets culturels et des documents nécessaires à la compréhension de l'évolution sociale, administrative et économique, après une longue période de léthargie. Mais ce nouvel intérêt coïncidait avec le développement de l'Etat interventionniste et l'on peut hésiter à le porter au crédit de l'Etat libéral, alors que la conservation du patrimoine est traditionnellement considérée comme l'une de ses tâches essentielles.

2. *La lenteur de l'évolution de la législation sur les monuments historiques* — Déjà les lois du 8 mars 1810, puis du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique permettaient à l'Etat d'acquérir les monuments menacés dans leur intégrité, mais ce procédé était trop onéreux.

La loi du 30 mars 1887 et son règlement du 3 janvier 1889 prévoient donc le classement, par le ministre de l'instruction publi-

(73) N.E.D., « *Le disque en France* », p. 16 et s., tout particulièrement la discothèque de l'O.R.T.F.

(74) Cf. par Charles BRAIBANT, « *Les Archives de la Richesse Française* », Paris, Imprimerie nationale, 1958, p. 4.

que et des Beaux-Arts, des immeubles, par nature ou par destination, des collectivités publiques, ou des personnes privées avec leur consentement, lorsque ce classement était d'intérêt national. Mais la loi de 1887 ne prévoyait aucune sanction pénale à son inobservation.

La loi de 1905 prévoit le classement des églises et édifices du culte qui présentent dans leur ensemble ou dans leurs parties, une valeur artistique ou historique. La loi du 9 décembre 1906 interdit le transfert hors de France des objets culturels classés, et frappe de sanctions pénales la restauration ou l'entretien des immeubles ou objets classés sans autorisation du ministre (75).

La loi du 19 juillet 1909 donne la possibilité de classer un objet, propriété privée, avec le consentement du propriétaire. L'exportation de tels objets classés est interdite. Mais les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi ne furent pas rédigées, devant l'opposition absolue des propriétaires. Par la loi du 20 avril 1910 l'affichage était prohibé sur les immeubles classés ou dans un périmètre, autour de ces immeubles, sur arrêté préfectoral pris après avis conforme de la commission départementale des sites.

La loi du 16 février 1912 permet au gouvernement d'abriter provisoirement dans un musée ou un trésor de cathédrale les objets classés dont les collectivités secondaires prendraient insuffisamment soin.

Enfin la loi du 31 décembre 1913 marque le progrès essentiel et reste la base actuelle de la réglementation de protection des monuments historiques. Née du projet de loi déposé le 11 novembre 1910 par Aristide Briand au nom du gouvernement, d'une part la loi permet le classement autoritaire des propriétés privées pour un simple « intérêt public », pas nécessairement « national » (éventuellement avec indemnisation), et d'autre part elle renforce la protection apportée par le classement et ouvre pour trois ans une procédure secondaire d'inscription sur un inventaire supplémentaire des monuments historiques (76).

Cette procédure d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est définitivement instaurée, de façon permanente, par la loi du 23 juillet 1927.

D'autres lois et règlements concernant la construction et

(75) Loi du 9 décembre 1906, art. 17, alinéas 4 et 5, cf. pour tout cet historique R. BRICHET, « *Le régime des monuments historiques en France* », p. 9 et suite.

(76) Il s'agissait là de pallier rapidement les lenteurs de la procédure de classement.

l'urbanisme intéressent directement les monuments historiques : en 1919 et en 1924, deux lois ont imposé aux municipalités l'obligation de dresser des plans d'aménagement, permettant ainsi aux architectes des monuments historiques de proposer des servitudes nécessaires à la sauvegarde des édifices et de leurs abords, ainsi que de vieux quartiers historiques (place d'Alliance à Nancy, Bellecour à Lyon, quartiers historiques de Pérouges, Cordes, Dinan, Caudebec ou Richelieu (77). D'autre part, également après la première guerre mondiale de très nombreuses ruines dans des départements libérés furent rapidement classées monuments historiques afin de les sauver des pioches des démolisseurs. Durant la seconde guerre mondiale les mêmes causes produisirent les mêmes effets, aussi classa-t-on rapidement, de 1940 à 1945, 655 édifices, et la loi du 12 juillet 1941 assimila globalement aux édifices classés, les édifices simplement inscrits qui avaient subi des dommages de guerre.

En ce qui concerne la mise en valeur des monuments, la loi du 2 mai 1930 sur les sites (art. 17 à 20, et 28), donnait la possibilité de créer des zones de protection autour des monuments classés. La loi du 25 février 1943 est extrêmement hardie en ceci qu'elle permet à l'Etat d'exproprier ou de classer les terrains nécessaires à la mise en valeur d'un monument, alors que la loi de 1913 n'autorisait de pareilles opérations que pour les abords immédiats. Cependant le coût de l'expropriation la rend exceptionnelle, aussi la même loi permet-elle d'établir, dans un rayon maximum de 500 mètres une zone de protection dans laquelle aucun changement ne peut être apporté sans autorisation, et ceci sans indemnité. Ainsi furent établies des zones de protection autour de l'arc d'Orange, du pont du Gard, etc... (78).

Enfin une ordonnance de 1945 subordonne la délivrance du permis de bâtir à l'avis favorable de l'architecte des monuments historiques.

Puis progressivement, par le biais des plans d'urbanisme et des nouvelles études de sociologie urbaine on s'est avisé de l'existence, parallèlement au problème plus vaste de « restauration » des cités, de la nécessité de rendre aux vieux quartiers historiques leur caractère de centre vivant, de cœur des cités, caractère que leur état d'abandon et d'insalubrité leur avait fait perdre. La simple conservation a donc fait place à la restauration et à la mise en valeur, la mesure individuelle, immeuble par immeuble, a fait place à une réglementation globale par « zones » visant à la conservation et à l'aménagement de quartiers anciens. C'est là en particulier l'objectif de la loi du 4 août 1962 qui prévoit la création de

(77) Cf. D.F.I. n° 64, « *La protection des monuments* », Paul LÉON, p. 16.

(78) Idem.

« secteurs sauvegardés », avec l'accord des collectivités locales, ou sans leur accord et par décret en conseil d'Etat. De nombreux secteurs sauvegardés ont été créés depuis, le premier à Lyon le 12 mai 1964 au quartier Saint-Jean, puis à Chartres, Montferrand, Saumur, Sarlat, Rouen, Troyes. Avignon, Aix, Paris, Besançon, Uzès, Bourges, Pézenas, etc... (79). Ces interventions de l'Etat, de plus en plus vastes posant des problèmes financiers considérables, ont entraîné la création d'un système d'aide au financement des travaux de restauration, par le décret du 24 juin 1963 (primes sans prêts, prêts du crédit foncier) ; de plus, certains établissements financiers à caractère public ont créé des filiales spécialisées dans ce genre d'opérations, ainsi la S.A.R.P.I. (Société auxiliaire de sauvegarde et de restauration du patrimoine immobilier d'intérêt national), créée par la caisse nationale des marchés (80). Mais l'on ne saurait mettre ces interventions globales actuelles au crédit de l'Etat libéral.

D'ailleurs l'aspect financier de la conservation des monuments historiques est très vite apparu essentiel ; dès l'origine, l'expropriation, seul moyen d'action des pouvoirs publics en la matière était aussi le plus coûteux. Ensuite les indemnisations pour classement et surtout participation aux travaux effectués par les propriétaires de monuments classés dépendaient également du maigre budget des monuments historiques (81). Les interventions de plus en plus nombreuses de l'Etat entraînèrent la création, par la loi du 10 juillet 1914 d'une « caisse nationale des monuments historiques » (modifiée par la loi du 2 mai 1930, le décret-loi du 17 juin 1938, l'ordonnance du 7 mars 1945). Cet établissement public devait permettre une meilleure gestion des finances des monuments historiques, sa personnalité juridique lui permettant de recevoir dons et legs, et l'article 97 de la loi de finances du 26 mars 1927 le faisait bénéficier du produit des ventes de guides, catalogues, photographies, moulages, etc..., d'après objets et immeubles classés. Le service commercial chargé de ces ventes est organisé en régie intéressée, et la loi du 28 septembre 1948 a étendu son activité aux monuments privés, avec l'accord du propriétaire. Cependant l'action de la Caisse nationale des monuments historiques est demeurée très insuffisante, quoique bénéfique (82), et les personnes privées restent les principaux agents de conservation des monuments historiques. C'est par elles que doit passer toute solution efficace.

(79) « *Les cahiers français* » n° 105, jt-août 1965, p. 8 et s.

(80) Cf. D.F.I. n° 218, numéro spécial, « *La nature dans votre commune* », p. 14.

(81) supra p. 121. Le budget culturel de l'Etat libéral.

(82) Mise en valeur de monuments, organisation de spectacles, etc...

L'aide financière directe de l'Etat aux propriétaires étant forcément limitée on a commencé quoique timidement, à rechercher une solution fiscale. Déjà en 1944 (83) l'administration des Beaux-Arts à la recherche d'une solution durable avait proposé au législateur l'adoption d'un régime fiscal spécial aux demeures historiques : ces demeures auraient été transformées en biens de familles insaisissables et inaliénables, bénéficiant, contre certaines sujétions (ouverture au public, etc...) d'un régime fiscal d'exception. Cette recherche d'une solution efficace, heurtait trop les conceptions sociales et fiscales, aussi dut-on se contenter de nombreux aménagements de moindre envergure. Ainsi la circulaire du ministre des finances du 11 mai 1950 recommande aux agents du fisc, pour l'établissement de la taxe proportionnelle des revenus fonciers, de procéder par appréciation directe et non par comparaison, en ce qui touche aux revenus des châteaux. D'autre part loggias, tourelles, balcons et autres ne sont pas soumis à la taxe sur les balcons et constructions en saillie lorsqu'ils décorent des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire (code général des impôts directs, 1950).

Les dons et legs de sommes d'argent ou d'immeubles avec charge d'achat d'œuvres d'art, l'acquisition à titre gratuit d'œuvres d'art ou de monuments historiques par certains établissements sont considérés avec faveur par le fisc.

Les communes se voient privées des contributions foncières des propriétés bâties lorsqu'il s'agit de monuments historiques propriétés publiques, improductifs de revenus ou affectés à un service public ou d'utilité générale. Enfin pour l'évaluation de la valeur locative d'un château le Conseil d'Etat, statuant en appel des arrêtés des conseils de préfectures a estimé que les experts de l'administration ne devaient pas choisir comme termes de comparaison des maisons plus petites et d'une autre époque (84).

D'une façon générale ces aménagements fiscaux ne sont pas suffisants pour permettre l'entretien de milliers de monuments historiques appartenant à des personnes privées, individus ou sociétés. Pour trouver une solution appropriée il aurait été nécessaire que l'Etat renonce à certains principes qui furent les siens : une égalité fiscale beaucoup trop abstraite et générale, une grande répugnance à accepter d'associer des individus, ou des groupements privés à la poursuite de buts d'intérêt général auxquels ni les propriétaires originaires, à eux seuls, ni l'Etat, ne peuvent satisfaire. Il serait par exemple souhaitable de favoriser la location de

(83) Cf. R. BRICHET. « *Le régime des monuments historiques en France* », p. 199.

(84) R. BRICHET, opus. cit., p. 210.

ces demeures historiques à des sociétés ou des groupes financiers qui en feraient leur siège social ou le siège des activités culturelles de leurs comités d'entreprise, moyennant l'engagement d'en assurer l'entretien et la restauration conformément aux vœux de l'administration des Beaux-Arts, et l'assurance de la part de l'Etat de leur garantir un statut fiscal favorable.

D'autres solutions pourraient consister dans le regroupement des propriétaires de monuments historiques au sein d'associations départementales ou régionales, associations qui débattraient avec les pouvoirs publics d'avantages fiscaux et financiers (emprunts auprès des organismes publics) en contrepartie de l'engagement de participer à la mise en valeur et à l'entretien du patrimoine artistique et culturel de la région, en liaison avec les administrations privées à vocation culturelle (sociétés historiques, archéologiques, comités d'organisation des multiples festivals locaux, etc...).

Mais ces solutions, qui sont de plus en plus fréquemment envisagées, se heurtent encore maintenant à la vieille méfiance de l'Etat libéral à l'encontre des groupes, associations à but particulier que l'on soupçonne encore souvent de vouloir remplacer, voire démembrer l'autorité publique (85). Progressivement cependant les associations reconnues d'utilité publique, surtout les associations à vocation charitable et éducative se sont vues reconnaître des avantages fiscaux considérables, accorder des subventions de la part de l'Etat et des collectivités publiques, qui voient en elles des collaborations privilégiées.

Cette reconnaissance des activités privées collectives s'est progressivement développée au xx^e siècle, essentiellement après la première guerre mondiale, parallèlement à l'interventionnisme de l'Etat. Et ce n'est pas le moindre paradoxe de l'Etat interventionniste, que celui de la reconnaissance positive des groupes privés suscités par des initiatives individuelles, alors que l'Etat libéral français s'était, tout aussi paradoxalement, caractérisé de plus en plus par sa volonté de tout contrôler par des règlements de police, tout en chargeant le moins possible, son budget.

(85) Cf. le problème des fondations, du patrimoine immobilier des associations et des biens de main morte, etc... cf. R. BRICHET, « *Associations et Syndicats* », opus. cit. p. 70 et suite ; cf. aussi infra III^e partie.

CHAPITRE II

Ordre Social et Unité Nationale.

Limites à la liberté culturelle individuelle.

L'ordre social libéral est parfaitement exprimé par la déclaration de 1789 dans son article 4 — « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ». — Ainsi les constituants, suivant en cela Locke (1) et Montesquieu (2) ne posent pas du tout les principes d'une liberté individuelle absolue, anarchique, que l'Etat devrait brider par la force, mais d'une liberté morale et raisonnable, conforme à un ordre social, exprimé par la loi. La loi ne peut d'ailleurs pas être arbitraire en vertu de l'article 5 de la même déclaration :

« La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société... »

La liberté et ses limites naturelles, exprimées mais non posées par la loi, ne font qu'un. Idéalement il n'y a pas compromis instable mais perfection conforme à un « ordre social » nouveau, parfait, que les constituants pensaient instaurer alors (3). Qui acceptait l'ordre social de l'époque, l'idée de droit fondamentale de la souveraineté nationale acceptait le tout. Mais immédiatement cet ordre social fut combattu au nom d'une autre idée de droit, plus démocratique puis plus sociale. A partir de ce moment le fonctionnement normal de libertés « raisonnables » n'était plus possible.

(1) Essais, chap. I, paragraphe 3.

(2) Esprit des Lois, livre II, chap. 2.

(3) Sur ces questions cf. Georges BURDEAU, « *Traité de Science Politique* », plus spécialement T. V., p. 514 et suivantes et T. I., p. 87 et suivantes.

L'Etat voyant ses bases attaquées, sapées par d'autres idées de droit réclamant la réalisation de nouveaux systèmes d'ordre social, a cherché à se défendre et à maintenir l'homogénéité du groupe. Auguste Comte n'a-t-il pas lui-même attribué au gouvernement le rôle de « contenir suffisamment et de prévenir autant que possible cette fatale dispersion des idées, des sentiments et des intérêts, résultat inévitable du principe même du développement humain » (4).

Sur le plan culturel comme sur les autres plans il y aura donc lutte entre un Etat représentant la majorité des citoyens et faisant œuvre d'intégration sociale et nationale et une ou plusieurs minorités hostiles à l'état des choses et espérant bien le changer, sinon le bouleverser par la diffusion de ses opinions.

Chacun étant intérieurement libre de penser et de croire, la lutte se déroule sur le plan de l'expression des convictions et des sentiments, théoriquement libre, pratiquement contrôlée. Ce contrôle de l'extériorisation des convictions est plus ou moins sévère selon la puissance de l'Etat et l'étendue du consensus sur lequel il s'appuie.

Nous étudierons successivement ici les éléments du conflit — la liberté affirmée d'une part, les notions d'ordre social et d'unité nationale d'autre part —.

§ 1. La Liberté Culturelle de l'Individu.

La censure de toute activité culturelle et de tout groupement était de règle sous l'ancien régime, la majeure partie de la Révolution, et sous l'Empire. La liberté culturelle émergea avec les grandes lois sur la Sûreté d'abord, et surtout avec la reconnaissance progressive, souvent remise en cause, des libertés publiques qui en sont les supports nécessaires.

Cette liberté découle d'abord de la sûreté individuelle, inconnue avant la Révolution ainsi qu'en témoignent les exils de nombreux philosophes et hommes de lettres, tout particulièrement Voltaire et Rousseau en plein XVIII^e siècle. Certains de ne pouvoir être embastillés par l'arbitraire étatique, les individus sont plus libres de leur pensée, de leurs dires de leurs écrits. Le foisonnement des journaux, des pamphlets, des discours publics, des spectacles patriotiques durant les premières années de la Révolution témoignent, outre de l'agitation des temps, de l'appétit culturel de tout un peuple. Mais cette levée de vocations littéraires, philoso-

(4) Cours de philosophie positive, 5^e édition, T. IV, p. 484 - cité dans BURDEAU, T. I. p. 87.

phiques et poétiques, d'un goût souvent peu sûr, fut également favorisée par la liberté du commerce et de l'industrie, évidemment étendue à l'industrie de la presse et au théâtre.

La Révolution fit d'ailleurs de ces libertés un usage abusif, mais n'est-ce pas le propre des révolutions d'être excessives en tout ? Toujours est-il que les législateurs du XIX^e siècle n'eurent pas à chercher trop loin des exemples d'abus de droit pour justifier « l'organisation » de la liberté.

D'autres libertés intéressent la culture directement.

I. *La liberté de la presse*, reconnue par l'article II de la déclaration des droits de l'homme ; constamment violée sous la Révolution à partir de l'épuration de la presse parisienne, le 12 août 1792 par la commune, la liberté de la presse connut un régime très fluctuant tout au long du XIX^e siècle jusqu'à la grande loi du 29 juillet 1881, favorable à la liberté et fondement du régime actuel (5).

II. *Le régime des spectacles* : il est libre sous la Révolution, jusqu'à la journée du 10 août 1792. Ensuite la liberté des spectacles ne renaîtrait définitivement qu'au début du XX^e siècle, avec l'extinction en 1906, par non reconduction de son budget, de la commission d'examen (de censure) des ouvrages dramatiques. Quant au Décret du 6 janvier 1867, le dernier en date en matière de censure théâtrale, il ne fut abrogé que par l'ordonnance du 13 octobre 1945 sur les spectacles, qui ne soumettait plus à l'autorisation préalable, que les spectacles dits des « 5^e et 6^e catégories », prévus en son article premier (6).

En revanche la censure est désormais prévue pour les spectacles cinématographiques, par une ordonnance du 3 juillet 1945.

III. *Les libertés Collectives* : Liberté de réunion et liberté d'association. De plus en plus l'élaboration comme la diffusion de la culture sont œuvres de groupes, assemblés de façon occasionnelle au sein de réunions, ou organisés en association.

(5) Cf. sur la liberté de la presse - BURDEAU, « *Libertés publiques* », Paris, I.C.D.J. 1961, p. 202 et s.

LEDRE, « *Histoire de la presse* » - LEDRE, « *La presse à l'assaut de la monarchie* », (collection Kiosque), et pour la monarchie de juillet : COLLINS, « *The government and the presse during the reign of Louis Philippe* » dans « *English Historical Review* », 1954.

(6) Ce sont les théâtres de marionnettes, cabarets artistiques, cafés concerts, music halls et cirques (5^e catégorie) et spectacles forains, exhibition de chant et de danse dans les lieux publics et tous spectacles de curiosités ou de variétés (6^e catégorie). Dans tous ces cas l'autorisation est donnée par le maire.

La liberté de réunion est extrêmement importante, essentielle à la liberté d'opinion et de discussion, et considérée comme telle par la jurisprudence (7) et la doctrine (8). Aussi fut-elle reconnue par l'article 62 de la loi du 14 décembre 1789, par la constitution et la déclaration de 1791 ; très réglementée par la constitution de l'an III, elle fut supprimée par l'article 291 du code pénal soumettant toute réunion de plus de 20 personnes à l'agrément du gouvernement. Un timide essai de rétablissement en 1848 avorta rapidement, et il fallut attendre la loi du 30 juin 1881, votée après deux ans de discussions pour voir poser le principe que « Les réunions publiques sont libres ».

La liberté d'association enfin permet aux individus de se regrouper de façon durable pour s'aider les uns les autres à développer leurs capacités intellectuelles, artistiques, pour se procurer dans de bonnes conditions les services nécessaires à leur épanouissement culturel. L'association est donc un milieu culturel privilégié, au même titre que la famille mais avec des moyens souvent beaucoup plus considérables. Mais la liberté d'association fut la plus longue à conquérir car elle était contraire à l'individualisme révolutionnaire. La Révolution n'avait eu de cesse qu'elle n'ait détruit tous les corps, corporations, institutions, dont l'action culturelle, la moins discutable, avait été considérable sous l'ancien régime (9). On craignait que de nouveaux groupements ne parviennent eux aussi, par la richesse ou par l'influence, à acquérir une situation privilégiée, et l'on ne voulait pas que des sociétés partielles s'interposent entre les citoyens et la nation, gouvernée par la volonté générale : cette crainte ne paraît d'ailleurs pas totalement infondée à l'observateur contemporain. Mais toujours est-il que l'opposition de la Révolution, la surveillance étroite des groupements privés exercée par l'Empire et les régimes qui lui succédèrent au long du XIX^e siècle, tous favorables au maintien de l'article 291 du Code pénal (10), retardèrent la reconnaissance de la liberté d'association jusqu'au 1^{er} juillet 1901.

La reconnaissance de la liberté d'association fut déjà un grand pas de fait vers la liberté concrète : les individus groupés allaient

(7) Cf. conclusions du commissaire de gouvernement Michel qui voit dans la réunion « un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'intérêts », C.E. 19 mai 1933 S. 1934, 34.

(8) WALINE D., hebdomadaire, 1937, chron. p. 73.

(9) Cf. les corporations, les universités, les académies.

(10) Art. 291 du C.P., « nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société ».

avoir accès à une culture qu'ils n'auraient jamais connue autrement, ainsi qu'en témoignent les associations de culture populaire ; les groupements du type des « jeunesses musicales de France », des cinéclubs ou des associations d'étudiants. Toutes ces associations devaient d'ailleurs se voir rapidement reconnaître « d'utilité publique », conformément à la loi de 1901 et bénéficier ainsi d'un statut patrimonial et fiscal extrêmement favorable (11). Très vite elles reçurent des subventions des pouvoirs publics et durent se soumettre à un certain contrôle de ces derniers, selon une évolution que nous étudierons plus loin (12).

Ainsi les individus, libres individuellement de leur pensée et de ses modes d'expression, libres aussi de se grouper à des fins culturelles semblaient bénéficier dans l'Etat libéral tel que la France le connaissait à la fin du XIX^e siècle, et au début du XX^e d'une totale indépendance culturelle.

Cette liberté, effectivement considérable, était cependant limitée par les nécessités de l'ordre social et par la volonté de réaliser une complète unité nationale. Ainsi des minorités culturelles importantes se sentaient-elles malgré tout opprimées par l'ordre libéral.

§ II. *La Notion d'Ordre Social*

Il est inévitable que la liberté ébranle l'ordre social, car toute limitation est contraire à son essence. Cela est encore plus vrai de la liberté culturelle car la culture est l'âme de toute société et toute évolution de la culture entraîne une évolution parallèle de la société. Il importe cependant de préciser que toute restriction à la liberté culturelle ôte son âme à la société et accélère encore le mouvement qu'elle prétend arrêter. Il y a là un mouvement dialectique dont les pouvoirs publics ne semblent pas avoir toujours conscience. La liberté culturelle semble finalement le meilleur moyen d'assurer l'ordre social ; mais lorsque l'on a dégagé cette constatation il faut encore surveiller certaines expressions outrées de cette liberté et là encore les pouvoirs publics disposent de toute une gamme de mesures de police dont l'abus peut aboutir à nier dans le détail toute véritable liberté.

Toutes les formes culturelles peuvent, par certains côtés, porter atteinte à l'ordre social, compris en son sens le plus large, d'ordre moral, d'ordre public et politique ; aussi l'histoire de la liberté culturelle n'est que le reflet de l'histoire de la liberté dans son sens

(11) Cf. Robert BRICHET, « Associations et Syndicats », 1963, p. 111 et suite.

(12) Cf. infra, III^e partie, chap. II.

le plus large. La poésie peut être de l'excellente poésie et être anarchisante, immorale, antimilitariste, certains peuvent même soutenir, abusivement, que ce sont là des conditions nécessaires. Il en est de même pour la prose, le théâtre, et à plus forte raison pour les œuvres de chansonniers et de caricaturistes ou encore pour certains chants dont les accents engagés ne peuvent que choquer les tenants d'un certain ordre politique, ainsi qu'en témoigne une décision judiciaire condamnant, sous le second Empire, « la marseillaise », comme chant séditieux (13).

Toutes ces manifestations dont certaines peuvent passer pour essentiellement culturelles, n'en peuvent pas moins être considérées dans certains cas comme autant de provocations à modifier l'ordre social, provocations que certains voudront toujours sanctionner.

L'Etat libéral, favorable à une assez grande liberté individuelle, mais aussi favorable au maintien de l'ordre social s'est heurté à ce problème, et l'a résolu, souvent selon les nécessités de l'ordre public du moment, soit par la législation, soit en saisissant sa justice. Une certaine évolution s'est d'ailleurs produite dans le sens d'un effacement relatif de l'impératif d'ordre moral au bénéfice de l'impératif d'ordre public. Récemment, sous le couvert de l'ordre public pris en un sens élargi, l'on a assisté à retour limité à l'impératif de moralité.

a) *De l'ordre moral à l'ordre public*

Carré de Malberg reconnaissait trois grandes attributions à l'Etat : « assurer la sécurité de la nation au regard des nations étrangères, ...à l'intérieur faire régner l'ordre et le droit dans les relations des individus les uns avec les autres », ...enfin « une mission de culture » tendant au développement de la prospérité morale et matérielle de la nation » (14). Il entendait cette « prospérité morale » dans un sens très large d'élévation culturelle et morale, il n'en reste pas moins que c'était reconnaître la mission de l'Etat en ce domaine. Hauriou lui-même (15) affirmait : « L'expérience a prouvé que l'on ne peut guère empêcher de tout dire. Mais ce que l'on peut, c'est, par l'éducation nationale et par la conduite générale du gouvernement envers les grandes forces morales, créer un milieu social réfractaire à la propagation des idées subversives ». Ainsi là aussi l'Etat se voyait reconnaître une mission morale.

L'ordre moral avait d'abord été conçu, dans les trois premiers

(13) Trib. correctionnel de la Seine, 19 mars 1869, D. 1871 - 5 - 305.

(14) Carré de MALBERG : « *Théorie générale de l'Etat* », T. I., p. 260-262.

(15) Maurice MAURIU, « *Précis de Droit constitutionnel* », 1923, p. 38, n. 2.

quarts du XIX^e siècle comme une confusion de l'Etat et d'une morale d'inspiration catholique, très influente dans le pays par l'intermédiaire de l'université jusqu'alors contrôlée par l'Eglise (16). Cet ordre moral suscita de nombreuses difficultés aux écrivains et aux artistes ainsi qu'en témoigna le procès fait aux « fleurs du mal » en 1857 (17).

Cet ordre moral était protégé dans le code pénal par le délit d'outrage à la morale publique. La loi du 29 juillet 1881 (art. 28) à son tour réprime l'outrage aux « bonnes mœurs » commis par la voie, de la parole, de l'écrit et du dessin. Cette notion de « bonnes mœurs » est plus objective et matérielle que celle de « moralité ». La loi confiait à la Cour d'Assises les délits (au sens large) commis par la parole ou par l'écriture, laissant au tribunal correctionnel les délits commis par images ; la saisie préventive judiciaire n'était autorisée que pour les dessins, peintures et images obscènes (18). La poursuite était exercée par le ministre public, or ce dernier abusivement ridiculisé par d'insidieuses campagnes de presse, ne mit pas un très grand zèle à poursuivre, tant et si bien que la France se fit très vite une réputation mondiale d'exportatrice d'obscénités, réputation qui, avec celle du « gay Paris », éclipse encore trop souvent ses autres qualités aux yeux d'un grand nombre d'étrangers incultes.

Des pays étrangers et la S. D. N. elle même insistèrent donc pour que la France ratifie la convention de Genève du 22 septembre 1923 relative à ce genre d'activités ; ce sera chose faite avec le décret du 29 juillet 1939, encore appelé « Code de la famille » (19) dont il sera parlé ailleurs comme d'une étape caractéristique de l'évolution du rôle de l'Etat.

Le code pénal en protégeant les « bonnes mœurs », en a une conception très traditionnel, conforme à une certaine vision bourgeoise de la moralité telle qu'elle avait cours au XIX^e siècle.

Des décisions jurisprudentielles récentes montrent que cette conception subsiste, les tribunaux répressifs protégeant les bonnes mœurs « sexuelles » lorsqu'ils appliquent les articles 283 à 290 actuels du code pénal. Ainsi fut-il affirmé récemment que le délit d'outrage aux Bonnes mœurs n'est constitué « qu'autant que l'on trouve (dans le livre) des scènes de lubricité de nature à exciter les instincts sexuels et non lorsqu'il favorise l'instinct sadique et le

(16) Cf. Paul BASTID - cours de doctorat sur la laïcité et l'enseignement (1961-62 et 1963-64).

(17) Trib. correct. de la Seine, 20 août 1857 - Gazette des Tribunaux, 21 août 1857.

(18) Cf. BURDEAU, « *Les Libertés publiques* », L.G.D.J., 1961, p. 236.

(19) Cf. *infra*, titre IV de la 1^{re} partie, p. 167 et s.

goût de la violence (20). Cette conception restrictive est cependant protectrice de la liberté (21), et ne présente pas d'inconvénient majeur dans la mesure où des protections spéciales sont édictées, en faveur de l'enfance par exemple (22).

Au delà de cette conception stricte, purement sexuelle, des bonnes mœurs, le Conseil d'Etat, traditionnellement, ne sanctionnait une notion élargie de « moralité » que lorsque le caractère particulièrement « public » de cette moralité minimum, en rendait le non respect dangereux pour l'ordre public.

b) *L'ordre public.*

Ses contours sont plus précis que ceux des bonnes mœurs ou de la moralité, et une certaine immoralité elle-même, n'est répréhensible que dans la mesure où elle risque de porter atteinte à cet ordre public. Le Conseil d'Etat a en effet admis, depuis longtemps déjà, que la moralité publique était l'un des éléments du bon ordre public, du moins un élément nécessaire au maintien de l'ordre public. Ainsi un maire a-t-il pu interdire les combats de boxe comme « contraires à l'hygiène morale » (23), le Conseil d'Etat soulignant le lien existant entre la moralité « publique » ici en cause, et l'exigence du caractère « public » de l'ordre à maintenir. Pareillement un maire a pu interdire l'exposition publique et la vente sur la voie publique d'une publication propre à développer la criminalité (24). Cependant là aussi l'immoralité n'était sanctionnée que comme facteur direct et indirect de troubles à l'ordre public, (désordres susceptibles d'être commis par des personnes hostiles à la vente sur la voie publique de tels ouvrages), elle n'était pas poursuivie en elle-même. Cet ordre public est protégé par des polices générales et des polices spéciales :

1. *Les polices générales* — Il vient d'être vu que la jurisprudence limitait l'exercice des pouvoirs de police générale des autorités. Ces pouvoirs ne pouvaient être exercés à des fins de moralité, ce qui aurait été extrêmement préjudiciable aux libertés. Les pouvoirs de police du maire, ceux que la loi a le plus précisés et détaillés, énumérés à l'article 97 du Code de l'administration communale, ont pour objet « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique », il n'est donc pas question ici

(20) Cour d'Appel de Paris, 7 janvier 1958, Rec. DT. pénal 1958, p. 138.

(21) Sur ce sujet de « la protection de la moralité dans le régime de la presse », cf. J.C. SÉCHÉ, J.C.P. 1964, 1849.

(22) Cf. infra, titre IV de la 1^{re} partie.

(23) C.E. 7 novembre 1924, club indépendant sportif chalonnois. Rec. p. 863 - Cf. chronique de J.C. SÉCHÉ au J.C.P. 1964, 1849 - « La protection de la moralité dans le régime de la presse ».

(24) C.E. « Société des publications zed », 29 janvier 1937, Rec. p. 131 § 1937, 3.68 - (cité dans J.C. SÉCHÉ, J.C.P. 1964 - 1849).

de morale, seul le septième alinéa de l'article 97 parle de « morale publique », mais c'est pour la protéger contre les aliénés. Il est vrai que les alinéas du dit article 97 ne font qu'illustrer les objectifs énumérés ci-dessus, et ne constituent en rien une liste limitative des occasions permettant au maire d'exercer ses pouvoirs (25). L'article 107 du même code d'administration communale donne les mêmes objectifs aux pouvoirs de police du préfet.

Les juridictions veillèrent donc à ce que les pouvoirs de police ne fussent pas détournés de leur fin, et pendant fort longtemps furent très strictes sur ce sujet. De plus elles donnèrent une interprétation stricte des textes réprimant les atteintes aux bonnes mœurs (26) ou protégeant la moralité de la jeunesse. C'est ainsi que la loi du 16 juillet 1949 (27), dont l'article 14, al. 1, vise les publications « présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique ou de la place faite au crime », n'autorise pas l'interdiction d'un ouvrage pour simple « absence de moralité (28). C'était là une attitude tout à fait conforme à la jurisprudence libérale classique.

L'on peut cependant se demander si l'attitude de la justice administrative à l'égard des ouvrages écrits n'évoluera pas d'une façon comparable à celle prise à l'égard des œuvres cinématographiques. L'on connaît en effet les remous suscités, dans les milieux professionnels du cinéma aussi bien que parmi les juristes, par la décision du Conseil d'Etat en date du 18 décembre 1959 (29).

Le Conseil reconnaît aux maires le droit, sous son contrôle, d'apprécier le caractère immoral d'un film, et ouvre la porte aux groupes de pression, en considérant « les protestations émanant de différents milieux ». Il est vrai que le cinéma vit, d'une façon générale, sous le régime de la censure, prévu par l'ordonnance du 3 juillet 1945, et que sa liberté est donc moins protégée que la liberté de la presse, solennellement affirmée par la loi de 1881. Cela n'en constitue pas moins un fâcheux exemple applicable, *mutatis mutandis*, aux autres procédés d'expression culturelle.

(25) Ils sont introduits par cette phrase : « Elle (la police municipale) comprend notamment : ... »

(26) Cf. *supra* - Paris 7 janvier 1958, Rec. DT. pénal 1958, p. 138, déjà cité.

(27) Le 16 juillet 1949 - S. lois annotées, 1949, p. 2089.

(28) Cf. C.E. 3 janvier 1959 - « Editions du Fleuve noir », J.C.P. 1959, II. 10.913, note p. Mimin.

(29) C.E. 18 décembre 1959, Sec. des films Lutétia - D. 1960. 171 - note très critique de P. Wenz affirmant que « Le rôle des autorités locales est d'assurer l'ordre public et non de jouer les censures ». Pour une position opposée voir les articles du premier président honoraire MIMIN : « *L'ordre moral au cinéma* ». S. 1960 chr. p. 67 et suivantes - et note sous C.E. 19 avril 1963, communes d'Avranches, Beauvais, etc... », J.C.P. 1963, II. 13.257.

Cette sensibilité du Conseil d'Etat aux considérations locales et aux réactions de groupes, encore plus manifeste dans l'arrêt « communes d'Avranches, Beauvais, etc... » (30) où le C.E. valide neuf arrêtés municipaux sur les quatorze qui concernaient tous l'interdiction des « Liaisons dangereuses 1960 », ainsi que sa sensibilité aux « protestations émanant de divers milieux », est caractéristique de l'évolution d'une éthique individuelle vers une éthique plus socialisée.

2. *La loi de 1881 sur la Presse* : Elle permettait déjà de réprimer certaines atteintes à plusieurs règles sociales admises. Ces règles correspondent en fait à un but d'ordre public largement compris, allant de la protection d'une paisible jouissance de l'existence et des biens, au respect d'un ordre politique minimum.

La loi pose d'abord les règles nécessaires à la protection de la tranquillité individuelle (31). L'article 23 de la loi de 1881, complétant en cela les dispositions de l'article 60 ancien du code pénal concernant l'incrimination de la complicité par provocation au crime ou au délit réprime la provocation suivie d'effet. L'article 24 de la loi de 1881 incrimine la provocation non suivie d'effet lorsqu'elle porte sur certaines infractions graves, qualifiées crimes (32) ou délits (33). Il y a là un délit d'apologie, ajouté par la loi du 12 décembre 1893 à l'article 24 de la loi de 1881 sous forme d'un alinéa 3. Il faut voir en ces textes la crainte suscitée dans l'opinion par le développement du mouvement anarchiste. Ainsi la cour de cassation condamna-t-elle le journal « Le libertaire » par suite de l'apologie faite du personnage de Bonnot « à raison des crimes par lui commis » (34). Il est vrai que l'apologie du célèbre anarchiste pouvait paraître infiniment plus dangereuse que le cri de « vive la République sociale » condamné comme séditieux par les magistrats de la seconde République.

Sur un plan plus bénin et toujours par souci de protéger une certaine coexistence sociale la loi de 1881 réprime les injures et la diffamation (article 29 et suivant).

Les fausses nouvelles enfin dans l'Etat libéral ne sont réprimées que lorsqu'elles sont « de nature », elles aussi, à troubler la paix

(30) C.E. 19 avril 1963 - J.C.P. 1963, II. 13.257 note P. MIMIN - Rev. DT, public, 1963, p. 827.

(31) Cf. R. PINTO, « *La liberté d'opinion et d'information* » (Montchrestien 1955), p. 76 et s.

(32) Meurtre, pillage, incendie, destruction volontaire par mines ou explosifs d'objets mobiliers ou immobiliers.

(33) Vol, coups et blessures simples ou qualifiés, sévices sur les enfants (art. 309 à 313 anciens du C.P.).

(34) Cass. crim. 22 août 1912 - Le Libertaire, D. 1914, 1.75, S. 1915 I. 39 cf. PINTO, opus. cit. p. 50.

publique (L. 27-29 juillet 1849, art. 4 : ordonnance du 6 mai 1944, article 3 (35)). Cette ordonnance du 6 mai 1944 aggrave l'article 27 de la loi de 1881 qui, jusque là, exigeait que la fausse nouvelle ait « provoqué » un trouble. Le magistrat est donc plus libre qu'il ne l'était auparavant pour apprécier la gravité d'une fausse nouvelle.

De même que la loi cherche à créer les conditions d'une tranquillité individuelle minimum, elle cherche les conditions d'un ordre politique minimum.

La loi de 1881, article 24, dernier alinéa, condamne « tous cris et chants séditieux proférés dans des lieux ou réunions publics. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'il y ait trouble matériel à l'ordre, et, sous la III^e République furent condamnés les cris de « vive Napoléon » et « à bas la République » (36). De même sont condamnées les offenses au Président de la République, ce qui risque de nuire réellement à la liberté d'information ou d'opinion en des périodes où le Président a une responsabilité considérable dans les affaires de l'Etat (37.) Sont également protégés des outrages, par les articles 36 et 37 de la loi de 1881, modifiés par l'ordonnance du 6 mai 1944, les chefs d'Etat, les membres du gouvernement et les agents diplomatiques étrangers, ceci dans un but d'ordre public international.

L'instrument suprême de l'Etat libéral, celui qui garantit sa sécurité extérieure et éventuellement l'ordre intérieur, est la force armée. Il est donc naturel qu'il veille tout particulièrement à sa cohésion et à son moral, se heurtant en cela à une littérature antimilitariste de gauche, souvent excellente sur le simple plan culturel. C'est ainsi que la provocation des militaires à la désobéissance par la voie de la presse est réprimée par l'article 25 de la loi de 1881. Mais, plus grave encore est l'application des articles 75 et 76 anciens du code pénal (38), refondus par le décret-loi du 29 juillet 1939, lui même pris en application de la loi du 19 mars 1939, et par le décret-loi du 9 avril 1940 pris en vertu de la loi du 11 juillet 1938 (art. 36). Il s'agit là de la poursuite des opinions subversives et de la trahison. Le Décret loi du 29 juillet 1939 rétablissait la peine de mort en la matière, et celui du 9 avril 1940 ajoutait à l'article 76 ancien un paragraphe 3^e ainsi conçu : « sera coupable de trahison... 3^e) tout français qui aura participé sciem-

(35) Cass. crim. 19 mars 1953. *Alger Républicain*.

(36) Cass. crim. 3 mars 1900. D. 1901 - 1.408 ; et Seine 9 mars 1909 D 1909 - 5.13, cf. PINTO, opus. cit. p. 49.

(37) Gambetta fut condamné pour avoir dit à Mac Mahon que « il faudra se soumettre ou se démettre » Trib. corr. Seine, 11 septembre 1877, Gaz. Trib. 19 septembre.

(38) Il s'agit de l'ancienne numération du code pénal, antérieure à 1959.

ment à une entreprise de démoralisation de l'armée ou de la nation, ayant pour objet de nuire à la défense nationale ».

Ce texte ne semble pas avoir été appliqué en temps de paix (39). Par contre une loi du 11 mars 1950, modifie l'article 76 ancien du code pénal, créant en temps de paix, une infraction ainsi définie : « Toutefois en temps de paix sera puni de réclusion tout français ou étranger qui se sera rendu coupable... de participation en connaissance de cause à une entreprise de démoralisation de l'armée ayant pour objet de nuire à la défense nationale ». Ainsi désormais les idées subversives relatives à l'armée et à la défense nationale sont passibles de poursuites en temps de paix ; cependant il n'est plus dans ce texte question de démoralisation de la nation.

Enfin l'article 24 de la loi de 1881 sur la presse incrimine la simple provocation, même non suivie d'effet, à des infractions concernant la sûreté extérieure (art. 75 à 85 anciens du c. p.) ou intérieure (art. 86 à 101 anciens) de l'Etat

Tout autant que la sûreté de l'Etat la législation classique protège son intégrité et tout spécialement celle du territoire sur lequel il exerce son autorité. La propagande sécessionniste, délit créé par le Décret loi du 24 mai 1938, est réprimée par l'article 80, de l'ancien code pénal, modifié par le Décret loi du 29 juillet 1939. Sera poursuivi « quiconque aura entrepris par quelque moyen que ce soit, de soustraire à l'autorité de la France une partie des territoires sur lesquels cette autorité s'exerce ». La cour de cassation a interprété largement ce texte, considérant que l'expression « par quelque moyen que ce soit » comprend la propagande écrite ou orale. Ce texte ne met donc pas à l'abri d'une répression éventuelle les manifestations d'autonomisme et leur expression culturelle.

La recherche d'une certaine unité culturelle a d'ailleurs caractérisé l'attitude de l'Etat libéral en France, et a limité considérablement certaines formes de la liberté culturelle.

§ III. L'Unité Culturelle Nationale, seconde limite à la Liberté Culturelle.

L'Etat libéral, dont les structures administratives sont héritées de la Révolution et de l'Empire, d'un jacobinisme de gauche et de droite, a gêné considérablement par sa politique centralisatrice les initiatives culturelles. Il s'est en effet attaché à la diffusion d'une culture nationale unique et n'a ni reconnu ni encouragé les cultures « partielles ».

(39) Sur la controverse relative à la possibilité de l'appliquer en temps de paix - cf. R. PINTO, opus. cit. p. 50 et suite.

I. *La diffusion d'une culture nationale.*

Outre l'action culturelle de l'Etat à l'étranger, dont il a déjà été parlé, et dont les caractères spécifiques (abandon relatif de la règle de neutralité et de laïcité) ont été analysés, l'Etat s'est employé à développer, à l'intérieur du territoire français une culture homogène unique. Sur le plan des Beaux-Arts cette culture était à base de classicisme et d'académisme (40) que certaines mesures sociales (prix réduits dans les musées, théâtres, etc...) tâchaient de rendre accessibles à la masse.

Mais, en comprenant la culture en son sens large, les agents culturels les plus actifs de l'Etat libéral, furent, avant tout, les instituteurs, mais aussi l'armée, en tant qu'institution nationale au recrutement le plus universel et à la structure la plus homogène. Les liens étaient d'ailleurs assez nombreux entre ces deux corps essentiels de l'Etat, les instituteurs constituant alors une grande partie des cadres de réserve de l'armée.

L'instituteur avait cependant le privilège d'être le représentant le plus qualifié de la République et de la culture dans les cantons les plus reculés de France. Son action incessante dans son école, ou en dehors, de diffusion d'un programme d'enseignement unique, d'étude des mêmes auteurs, des mêmes poésies, de la même histoire de France, fit considérablement reculer l'usage des langues régionales, bretonne, basque ou provençale et encore plus celui des patois locaux. Du fait de son action, les cultures régionales, la diversité des mentalités et des goûts selon les « terroirs », s'exprimèrent désormais dans une langue véhiculaire unique qu'ils enrichirent d'autant.

Mais ce que gagnait la langue française, les cultures régionales le perdaient partiellement car des millions de personnes, ne possédant vraiment parfaitement ni la langue nationale ni la langue régionale devenaient incapables de création culturelle, et peut-être se fermaient tout simplement à l'usage des œuvres culturelles.

Non seulement l'Etat s'employait à la diffusion d'une culture nationale, mais il luttait positivement contre les cultures partielles.

II. *La non reconnaissance des cultures partielles ou étrangères*

Elle se manifesta par une lutte positive contre ces cultures (étrangères, régionales) et, bien entendu, par un refus de les aider ou de les encourager en quoi que ce soit. Par culture partielle on entend ici cultures régionales ou cultures « engagées », sur un plan politique, social ou confessionnel. La surveillance des acti-

(40) Cf. *supra*.

vités culturelles étrangères en France répond à des objectifs en partie identiques.

1. *La surveillance des cultures étrangères*

Jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle la liberté de la presse n'existant pas réellement en France ni celle de réunion ou d'association l'Etat n'eut aucun mal à surveiller à sa guise les activités culturelles étrangères en France. Avec la loi de 1881 sur la liberté de la presse, puis celle de 1901 sur la liberté d'association, le problème se posa de l'extension de ces libertés aux étrangers. Aussi l'article 14 de la loi de 1881 permit au conseil des ministres d'interdire les journaux étrangers, et l'article 22 de la loi du 1^{er} juillet 1901 déclara que « Aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité en France sans autorisation préalable du ministre de l'intérieur. L'article 24 de la même loi de 1901 précise que l'autorisation « peut être subordonnée à l'observation de certaines conditions. Elle peut être retirée à tout moment par décret ». Cela donne bien l'esprit du législateur à l'égard des activités étrangères en France.

Les lois ultérieures ne firent d'ailleurs qu'accentuer ce manque de libéralisme, pour des raisons d'urgente nécessité il est vrai. La loi du 22 juillet 1895 étendait les dispositions de l'article 14 de la loi de 1881 aux journaux publiés en France en langue étrangère, et le décret-loi du 6 mai 1939 refondait l'article 14 en étendant sa portée aux écrits non périodiques.

Toute cette réglementation avait essentiellement pour but la sûreté de l'Etat et la prévision de toute propagande insidieuse, la jurisprudence veillant à ce qu'elle ne soit pas utilisée à des fins de moralité (41). Mais le Conseil d'Etat a changé de position à propos du livre « *sexus* » de Miller : désormais « un motif tiré du caractère contraire aux bonnes mœurs est de ceux qui peuvent légalement justifier une mesure prise en vertu du décret du 6 mai 1939 (42). Ainsi le juge n'a-t-il en la matière aucun pouvoir contre le ministre de l'intérieur, libre d'agir aussi bien pour des considérations de défense de l'Etat que pour des considérations de moralité, voire des considérations culturelles. Cette évolution du conseil d'Etat refusant de condamner une prise de position « morale » du ministre est caractéristique de l'évolution déjà signalée en matière cinématographique en ce qui concerne les pouvoirs du maire.

(41) J.C. SÈCHÉ, « *La protection de la moralité dans le régime de la presse* », J.C.P. 1964 - 1849, citant les arrêts du trib. admin. de Paris, 14 janvier 1958, D. 1958 Som. 80 et de la II^e chambre correctionnelle de Paris, 5 fév. 1958, J.C.P. 1959, II. II.163, note MIMIN.

(42) C.E. 19 fév. 1958, Soc. les éditions de la terre de feu. Rec. p. 114 Cf. aussi C.E. 17 déc. 1958, Soc. olympia press. D. 1959 - 175 concl. BRAIBANT cités dans SÈCHÉ, opus. cit.

En ce qui concerne le contrôle de l'introduction en France d'œuvres cinématographiques étrangères, problème délicat avant la dernière guerre mondiale par suite du principe de la liberté des spectacles que l'on avait commencé à appliquer au cinéma, il a été résolu à la libération. La solution fut bien l'assimilation des films étrangers au régime français, mais en l'occurrence ce régime était un régime de censure, établi par l'ordonnance du 3 juillet 1945. Cependant le ministre n'était pas lié par l'avis favorable de la commission établie par l'ordonnance lorsqu'il s'agissait d'un film n'ayant pas été entièrement produit en France ou devant être exploité à l'étranger, alors que l'avis favorable de la commission de contrôle liait le ministre dans tous les autres cas, avant le régime actuel (43).

2. La lutte contre les cultures partielles.

Cette lutte fut assimilée au combat républicain par les jacobins et leurs successeurs, les radicaux de la III^e République.

C'est d'un même combat que la majorité d'entre eux luttèrent contre l'enseignement confessionnel et contre le régionalisme à une époque il est vrai où un nombre important de catholiques n'étaient pas spécialement républicains, et où les régionalistes, actuellement de toutes tendances, s'appelaient pour les plus connus Mistral, Barrès, voire même Maurras (44). Ce n'est qu'au début du siècle que des hommes politiques responsables, d'une certaine envergure parlementaire, comme Tardieu osèrent s'ériger en défenseurs du régionalisme (45) ; ils osèrent désormais soutenir que les traits communs sont innombrables entre jacobins et bonapartistes et que la démocratie, faite de tolérance mutuelle et de conciliation, s'apprend dans la vie locale et régionale et non par la participation à un Etat centralisé. Clémenceau répond d'ailleurs avec vigueur dans « l'Aurore » du 31 juillet 1903 et « La dépêche » du 8 avril 1904 : « interrogez ces fougueux décentralisateurs, et vous découvrirez bientôt que leur idée est de centraliser non la liberté, mais la réaction (46).

C'est dans ce contexte idéologique qu'il convient de replacer l'action des instituteurs et de tout l'enseignement public, dont il a déjà été parlé. La lutte contre le régionalisme, sur le plan local,

(43) Cf. N.E.D. N° 758, 7 mars 1961, « *Le cinéma Français* », II^e partie, p. 24.

(44) Cf. « *Le mouvement Régionaliste Français* », de Thiébaud FLORY, publié en 1966, aux P.U.F. dans la collection de « Travaux et recherches de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris », p. 12 à 41.

(45) TARDIEU, « *Une voix dans le désert* », 28 juillet 1903 - cf. FLORY, opus. cit. p. 13.

(46) Dans FLORY, opus. cit. p. 14.

était conçue comme une véritable croisade démocratique. Alors que les régionalistes condamnaient l'unité des programmes d'enseignement, le style officiel national en littérature et en art, l'école publique propageait une culture française et républicaine par excellence, d'ailleurs empreinte d'un patriotisme tout jacobin, intégrant parfaitement à l'épopée nationale toutes les gloires de l'ancien régime, et à la grande culture française certains auteurs au républicanisme douteux. Qu'importent ces contradictions profondes, l'important était de montrer la continuité dans la grandeur et finalement l'unité de la civilisation française. Cette œuvre républicaine de la III^e République porta de nombreux fruits mais certains excès aboutirent au résultat contraire à celui qui était escompté, en nuisant à l'unité. La querelle, toujours actuelle, quoiqu'atténuée, de l'enseignement libre en est un exemple, le plus connu. Un autre excès fut évité de justesse lorsque l'on renonça, après 1924, à appliquer en Alsace-Lorraine les lois laïques sur la séparation de l'Etat et des Eglises et sur l'enseignement. L'Alsace-Lorraine parvint à sauvegarder son particularisme sur ce plan, comme sur d'autres. C'était la première fois depuis longtemps que l'Etat concédait à une région le droit à un certain particularisme. Cependant en Alsace comme ailleurs l'enseignement en français fut trop souvent conçu comme un moyen d'« intégration » ou « d'assimilation ».

La même politique fut d'ailleurs pratiquée dans les départements algériens où, à part un enseignement privé coranique très restreint et insuffisant et quelques rares établissements publics où une partie de l'enseignement se faisait en arabe (les médersas), la quasi-totalité des enfants scolarisés faisaient leurs études uniquement en français. Ainsi les enfants d'origine métropolitaine ou européenne des grandes villes n'avaient pas l'occasion d'apprendre l'arabe, et la population musulmane avait l'impression, justifiée, d'être brimée dans sa culture.

Les deux phénomènes, conjugués à beaucoup d'autres, produisirent les déplorables résultats que l'on sait (47).

3. Le refus d'une aide positive aux cultures partielles.

Le phénomène de l'Académisme tendant à l'instauration d'une orthodoxie en matière artistique était déjà caractéristique. Les artistes d'avant garde restaient en marge de la société et leur culture en marge de la culture admise, celle qui était encouragée par les prix, les honneurs et les commandes de l'Etat.

(47) La loi du 20 sept. 1947 portant statut de l'Algérie plaçait la langue arabe sur le même plan que la française, en ce qui concernait le régime de la presse. C'était là la confirmation d'une égalité de droits non réalisée concrètement dans les autres domaines de la culture.

Dans ce système, l'Etat ne s'intéresse pas aux activités artistiques locales. Nous avons vu combien les musées et les écoles municipales des Beaux-Arts étaient pauvres et comme ils ne recevaient de l'Etat que des tableaux et sculptures de dernier ordre, ou des subventions négligeables. Les sociétés culturelles municipales, archéologiques, etc... locales devaient souvent se contenter des visites des députés, préfets et sous-préfets. Quant aux activités culturelles des associations elles se déroulaient, jusqu'à la seconde guerre mondiale, en dehors de toute aide de l'Etat. Bien plus la réglementation d'Etat, tout spécialement fiscale, entravait constamment ces activités, et leurs efforts tendirent beaucoup plus à la reconnaissance de leur complète personnalité juridique qu'à l'obtention d'une aide des pouvoirs publics que des considérations purement financières rendaient d'ailleurs improbable.

*
* *

Ce tableau de la politique culturelle de l'Etat libéral français, est assez sombre au total car il correspond à une période durant laquelle l'ensemble de la population française accédait tout juste à l'enseignement primaire. La culture classique, comme les enseignements secondaires et supérieurs, n'est alors accessible qu'à une partie de la bourgeoisie, or la culture nationale tout entière est classique. Les manifestations plus populaires ne sont pas jugées dignes d'intervention de l'Etat, et de plus, inconsciemment parfois, les parties les plus populaires de la société sont réputées fermées à cette culture classique. Toute promotion culturelle n'était donc envisagée que par l'école et l'université et les positions les plus avancées consistaient alors à favoriser l'accès de l'enseignement secondaire et de l'université aux catégories les moins favorisées de la population. Seule une remise en cause globale du rôle de l'Etat dans la société pouvait changer son attitude à l'égard du problème de la culture. Les deux guerres, la crise économique et le front populaire constituèrent des ébranlements suffisants pour faciliter cette remise en cause, et l'apparition progressive d'une nouvelle conception de l'Etat. Cette nouvelle conception du rôle de l'Etat n'allait cependant pas bouleverser les procédés d'action culturelle de l'Etat. Les procédés classiques allaient tous subsister, mais d'autres allaient s'y ajouter.

TITRE IV

L'Etat Interventionniste Pluraliste et la Culture

Il ne s'agit ici que de tracer le cadre sociopolitique dans lequel s'inscrit actuellement l'action culturelle des pouvoirs publics et qui sert donc d'environnement, de motivation et de limite à cette action (1). Quoique certaines initiatives soient plus anciennes (2), l'on peut faire remonter, en la matière, les premières manifestations conséquentes de cet état d'esprit, à l'année 1936 avec les efforts accomplis en faveur de la culture populaire. En effet le premier service public étatique de l'éducation populaire, à vocation générale, naquit en 1936 avec le sous secrétariat d'Etat aux Sports et aux Loisirs, reconstitué à la libération sous la forme d'une direction générale de la jeunesse et de l'Education populaire, service qui se maintint depuis mais ne retrouva vraiment son indépendance et sa cohésion qu'en 1958 avec la création d'un Haut commissariat à la jeunesse et aux sports, transformé en 1963 en secrétariat d'Etat.

C'est de 1936 que datent principalement la reconnaissance et l'aide de l'Etat aux mouvements de jeunesse, les congés payés obligatoires, l'extension des « universités populaires », etc..., et la possibilité d'accéder à la culture donnée à différentes catégories sociales jusqu'alors trop absorbées par un labeur quotidien incessant. Parallèlement les anciens Beaux-Arts voyaient leur administration et leur conception évoluer et se hisser le 3 février 1959 au rang de ministère d'Etat des Affaires culturelles. Cette évolution

(1) Action qui sera étudiée quant à ses modalités dans les parties suivantes de cette thèse.

(2) Cf. en particulier les premières expériences de décentralisation théâtrale et surtout la création du premier TNP en 1920, infra Titre III. Chap. I..., § I..., III : « *Les Bénéficiaires du patrimoine culturel* ».

des institutions correspond à une évolution considérable de la conception du rôle de l'Etat en matière culturelle. Déjà la constitution du 27 octobre 1946 dans son préambule garantit à tous « le repos et les loisirs » ainsi que « l'égal accès... à la culture ».

La Constitution du 4 octobre 1958 réaffirme dans son préambule les déclarations de celle de 1946 et le décret du 24 juillet 1959 impartit au nouveau ministère des affaires culturelles la mission de « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français. d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel ; et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ».

Ainsi le droit à la culture vient-il compléter le droit à l'instruction parmi les missions qui incombent désormais aux pouvoirs publics. Ceux-ci ne peuvent plus s'abstenir d'intervenir. Enfin l'intervention de l'Etat s'effectue désormais dans le cadre d'une société consciente de ses divisions, et sous la pression des classes les plus défavorisées, conscientes de leurs besoins et de leur force. L'Etat va donc devoir s'éloigner du schéma libéral pour s'adapter aux nécessités nouvelles.

Dans le Titre ultime de cette première partie consacrée à l'évolution historique de l'action culturelle des pouvoirs publics, titre introductif aux parties suivantes de cette thèse, il sera parlé successivement des causes de l'intervention de l'Etat, des nouvelles limites sociales à la liberté culturelle et enfin des conséquences du rôle croissant des groupes privés et de l'Etat sur la liberté culturelle individuelle.

CHAPITRE I

Les causes de l'Intervention de l'Etat

L'intervention de l'Etat en matière culturelle fut provoquée et conditionnée d'une part par la reconnaissance d'un droit positif à la culture que l'on préfère désormais à une neutralité de l'Etat par abstention, et d'autre part par l'existence de puissants groupements privés à vocation culturelle.

§ I. L'existence de groupements culturels puissants et divisés.

I. *Leur non reconnaissance préalable par l'Etat Libéral et ses conséquences.*

Les raisons idéologiques, budgétaires, économiques (liberté du commerce et de l'industrie) poussaient l'Etat libéral à l'abstention. Sa neutralité culturelle lui imposait de ne pas reconnaître d'activité culturelle « engagée » de nature politique, confessionnelle ou syndicale. Cette fiction d'une société homogène neutre et laïque a, en fait, amené une abstention culturelle quasi-totale de l'Etat libéral et provoqué son éclatement, la culture principe d'intégration étant en fait devenue une affaire de classe. Le doyen HAURIU l'avait pressenti lui qui regrettait que l'Etat prenne ombrage de l'influence des institutions sociales fondées sur les croyances morales. « Cette attitude de l'Etat qui consiste à mettre l'ordre matériel au-dessus de l'ordre moral et la puissance matérielle au-dessus des puissances morales est en soi révolutionnaire et ne tarde pas à devenir dangereuse pour la liberté ainsi que pour la société » (1).

Effectivement la culture au sens classique du terme est devenue un privilège de classe. Dans les classes défavorisées, de nou-

(1) HAURIU, « *Précis de Droit Constitutionnel* », 1923, p. 37-38.

velles cultures sont apparues pour combler le vide culturel, totalement distincts de la culture classique et servant de support à une, sinon à des sociétés de plus en plus structurées, intégrées, vivant en marge de la société officielle. Entre l'accordéon et le piano, la Comédie Française et les boulevards, le salon d'Automne et la foire du Trône s'établissait une incompatibilité de plus en plus marquée, signe d'une différenciation, sinon d'une opposition de classes.

II. *La relative puissance des groupements à vocation culturelle. Leur diversité — Leur insuffisance.*

De nombreuses initiatives privées ont essayé de compenser l'insuffisance de l'action des pouvoirs publics en matière culturelle. On peut très souvent les regrouper selon la philosophie qui a inspiré leur action ; cependant certaines œuvres culturelles privées parfois plus spécialisées ou de moindre envergure ne laissent pas paraître d'engagement idéologique particulier.

Outre les mouvements politiques et les syndicats dont on peut penser qu'ils contribuent déjà à l'éducation populaire en aidant leurs militants et leurs cadres à « animer » les milieux où ils vivent et où ils travaillent, on peut citer comme mouvement éducatif type, à inspiration plus ou moins idéologique, la fédération des clubs Léo Lagrange, qui, au nombre de plus de 300, forment de jeunes citoyens militants dans une pensée plus ou moins conforme à la pensée socialiste (2).

Les mouvements de jeunesse ou d'éducation populaire d'inspiration politique sont cependant assez peu développés en France et c'est pour cela qu'il a paru préférable d'en parler rapidement. Par contre les mouvements et groupements à vocation philosophique plus large, ou à vocation confessionnelle sont beaucoup plus importants. Leur objectif est alors de former un certain type d'hommes, conscients et actifs, selon un esprit et des méthodes variables. Leurs préoccupations les poussent à s'intéresser tout à la fois à la culture, aux sports et aux loisirs, voire au Tourisme.

1. *Les œuvres laïques.*

Celles-ci sont innombrables. Tout d'abord des patronages n'avaient, à l'origine, pour but que d'organiser et de surveiller les

(2) Le Parti Communiste Français a créé de nombreuses associations spécialisées pour les femmes, les jeunes, etc... disposant chacune de journaux fort bien faits et correspondant aux milieux auxquels ils s'adressent. En cela, cette organisation très spécialisée est à rapprocher de l'organisation de l'« Action Catholique » ; enfin, la « Semaine de la pensée Marxiste », organisée chaque année à Paris, ne manque pas de ressembler à la « Semaine des intellectuels catholiques ».

jeux des enfants d'âge scolaire. Cette formule s'est modernisée et a donné naissance, par exemple, à l'œuvre des « Francs et Franches Camarades ». Mais surtout la Ligue Française et l'enseignement qui fête en 1966 son premier centenaire groupe, au sein de la « confédération générale des œuvres laïques » plus de 2.300.000 membres (3). Ces œuvres s'occupent essentiellement des adolescents qui ne poursuivent pas leurs études après l'école publique primaire, en complétant leur éducation intellectuelle, morale et civique. Dans chaque ville ou village l'« Amicale Laïque » regroupe des sections spécialisées rattachées à des unions elles-mêmes spécialisées. L'Union Française des Œuvres Laïques d'Education physique ; l'Union Française des Œuvres Laïques par l'Education Artistique ; l'Union Française des Œuvres Laïques par l'Image et le Son (U.F.O.L.E.I.S. pour le cinéma, la radio et la télévision) ; l'U.F.O.V.A.L. pour les colonies de vacances ; le Centre Laïc d'Aviation populaire ; le Centre Laïc de Tourisme Culturel, etc...

Ces œuvres laïques sont donc considérables. Vu leur importance, leur rôle éducatif et culturel, particulièrement dans les campagnes, elles ont bénéficié très tôt et continuent à bénéficier d'une aide assez importante de l'Etat. En effet, étant officiellement laïques et neutres, elles pouvaient recevoir une aide de l'Etat en subventions, et bénéficier souvent de son hospitalité dans les locaux de l'Instruction publique, et de son personnel, certains instituteurs étant détachés au fonctionnement de ces œuvres. Il en était évidemment tout à fait différemment des œuvres confessionnelles avec lesquelles elles ont souvent paru être en rivalité.

2. Les œuvres confessionnelles.

Aussi importantes que les œuvres laïques, peut être plus diversifiées, elles sont plus ou moins liées à une confession, d'une façon étroite lorsqu'il s'agit par exemple d'œuvres paroissiales rattachées sur le plan national à la hiérarchie des Eglises, comme les Cœurs Vaillants et âmes vaillantes (plusieurs centaines de milliers d'adhérents) ou l'œuvre générale des patronages pour les paroisses catholiques.

Les mouvements de jeunesse d'inspiration confessionnelle ont en fait une vocation très générale, culturelle, civique, autant que confessionnelle. Ils se regroupent par affinités spirituelles ou par communauté de méthodes et d'idéal.

(3) Cf. « *Les Institutions sociales de la France contemporaine* », ouvrage collectif paru sous la direction de Monsieur Pierre LAROQUE à la « *Documentation Française* » — Paris 1963, p. 810 et suite et « *L'Education Nationale* », ouvrage collectif paru sous la direction de Monsieur J.L. CRÉMIEUX-BRILHAC aux P.U.F. — Paris 1965, p. 266 et s.

Les regroupements par affinités spirituelles se font, par exemple, au sein du Conseil protestant de la jeunesse, de la Communauté de la Jeunesse juive. Enfin, le Conseil Français des mouvements de jeunesse regroupe la plupart des mouvements confessionnels dont les mouvements catholiques, les plus nombreux. Les mouvements d'action catholique sont généralement extrêmement spécialisés, par milieux, et cela leur permet de former des groupes d'éducation populaire extrêmement actifs, ainsi la J.O.C. (Jeunesse ouvrière chrétienne), la J.A.C. (Jeunesse agricole chrétienne) pour ne parler que des jeunes.

Les regroupements entre mouvements de jeunes peuvent également se faire par communauté de méthodes et dans ce cas s'étendre des mouvements confessionnels aux mouvements non confessionnels. C'est le cas du « Scoutisme Français » où se retrouvent les Eclaireurs et Eclaireuses de France (confessionnellement neutres), les Eclaireurs unionistes de France (protestants), les Eclaireurs israélites et les Scouts et Guides de France. Le Scoutisme Français, dont les objectifs et les méthodes ont constamment évolué tend plus que jamais à former des citoyens ouverts au service social et doués d'initiative, susceptibles d'être plus tard des animateurs (4).

Pour en revenir aux œuvres et mouvements strictement confessionnels, il convient de dire qu'ils ne s'intéressent pas uniquement aux jeunes, ils sont aussi nombreux et spécialisés en ce qui concerne les adultes. Leur objectif peut être essentiellement confessionnel (par exemple l'Action Catholique Générale des Hommes, l'Action Catholique Générale des Femmes) (5) ; mais il peut aussi être essentiellement culturel ce qui est le cas des « Bibliothèques pour tous » (6) (au nombre de plusieurs milliers, ouvertes un ou plusieurs jours par semaine, les jours de marché à la campagne, dans des locaux indépendants, elles sont tenues par des bénévoles). Mais de toute façon, il n'est pas possible ici de faire une étude exhaustive de toutes les activités culturelles d'obédience confessionnelle pas plus d'ailleurs que des activités culturelles d'obédience politique.

Il convient maintenant d'étudier certains parmi les plus importants des groupements culturels spécialisés. Il sont généralement assez neutres sur le plan idéologique ou bien leurs attaches sont moins visibles que celles des précédents.

(4) Le Scoutisme Français regroupe environ 400.000 jeunes.

(5) Dont le journal « *L'écho des Françaises* », aux préoccupations les plus larges, tire à plusieurs millions d'exemplaires.

(6) D'inspiration catholique, ces bibliothèques, bien achalandées dans tous les domaines de la culture et dans les nouveautés, ont prêté en 1957 six millions de livres.

3. Les groupements culturels spécialisés.

Ils sont spécialisés soit quant aux personnes auxquelles ils s'adressent soit quant au type d'activités culturelles qu'ils promeuvent : très souvent les deux spécialisations vont de pair.

Les comités d'entreprise dont la vocation en matière de loisirs et de culture est assez générale ne s'adressent chacun qu'au groupe restreint des salariés de l'entreprise. Cependant ces comités sont innombrables et leur action considérable. Ils organisent parfois eux-mêmes des spectacles ou des activités culturelles ou ils s'entremettent auprès des directions de théâtres ou de musées pour obtenir des entrées dans des conditions avantageuses, enfin ils organisent très souvent, de façon permanente, des services de prêts, en particulier des bibliothèques (8).

Avec des activités assez analogues les associations étudiantes s'efforcent de faciliter à leurs membres l'accès à une culture plus vaste et plus désintéressée que celle que leur procure leurs études. L'organisation de conférences, de rencontres, l'obtention de conditions avantageuses sur les places de théâtres, concerts, et de réductions sur les livres, constituent l'aspect le moins discuté de l'action des associations d'étudiants (9).

Mais de nombreux groupements ont des activités essentiellement culturelles et spécialisées : il serait bien vain de vouloir les énumérer. Certains de ces groupements sont organisés sur le plan national (10). Ainsi les jeunesses musicales de France comptaient en 1961 120.000 adhérents en province et 25.000 à Paris, diffusant le goût de la musique et une certaine culture musicale dans des milieux qui ne les possédaient pas toujours, et spécialement dans les milieux scolaires.

Les cinéclubs, groupés en fédération diverses (11) aboutissent au même résultat pour le cinéma : l'on constate d'ailleurs qu'à l'inverse du cinéma commercial, leur audience augmente sans cesse passant par exemple de 4.662.000 spectateurs en 1956 à 6.599.000 en 1959 et 8.200.000 en 1964.

(8) Aux usines Renault, à Billancourt, le comité d'entreprise a prêté en 1962, 110.000 livres.

(9) Plus du tiers des étudiants y adhèrent.

(10) Parfois même sur le plan international, c'est le cas des 200 clubs « UNESCO » en France.

(11) Union Française des œuvres laïques d'Education par l'Image et par le Son (UFOLEIS) — La Fédération Loisirs et Culture Cinématographique, d'inspiration catholique — Film et Vie — Coopération Régionale du Cinéma Culturel, en Alsace Lorraine en liaison étroite avec l'UFOLEIS — Fédération centrale des cinéclubs — Fédération Française des Cinéclubs de jeunes, etc... cf. N.E.D. n° 2758, « *Le cinéma français* », 2^e partie, p. 17.

Tout aussi spécialisées mais d'un recrutement encore plus local sont les sociétés archéologiques, historiques, culturelles et savantes qui quadrillent la France d'un réseau de sections attentives au patrimoine culturel et artistique local, dénonçant les atteintes à l'esthétique des sites et des perspectives et harcelant bien souvent les administrations de pétitions diverses.

Enfin, dans un genre très différent de ces associations et groupements privés à vocation culturelle générale ou spéciale se placent des groupements juridiquement privés mais en fait institutionnalisés comme les Maisons de jeunes et de la culture et les Maisons de la Culture. Ces organismes dont il sera longuement parlé dans les parties suivantes de cet ouvrage constituent en fait des groupes puissants par le nombre de leurs adhérents, assez exigeants à l'égard des autorités locales et, par le biais de leurs fédérations sur le plan national, à l'égard des autorités centralisées (12).

Au total tous ces groupements à vocation culturelle regroupent un très grand nombre d'adultes et environ 30 % de la jeunesse (13) ce qui est considérable. Ces groupements sont d'autant plus importants qu'ils réunissent généralement en dehors de la faible partie de la population ayant fait des études supérieures, la majorité des français réellement ouverts à la culture, susceptibles de la recevoir et de la propager. L'Etat ne peut les ignorer. Mais d'autre part, ces groupements, pour les plus puissants d'entre eux, sont les témoins d'une certaine divergence existant au sein de la société, les témoins vivants du pluralisme dont ils sont en même temps l'une des causes.

§ II. Le droit à la culture et la reconnaissance du pluralisme de la société.

I. *Manifestation de l'évolution.*

Le Front populaire, les constitutions de 1946 et de 1958 ayant proclamé le droit de chacun à la culture, l'Etat et les collectivités locales devaient s'employer à le satisfaire ; cependant, malgré les progrès considérables effectués ces dernières années à ce point de vue, le budget des « Affaires Culturelles » en 1966 et en 1967 ne représentent pas 0,50 % du budget national mais environ 0,30 % et 0,43 %. Il est vrai que le budget de ce ministère n'est qu'une partie du budget culturel de la nation, il faut y ajouter les sommes

(12) Les Maisons de Jeunes et de la Culture sont de loin les plus répandues, créées en 1945, dans un but d'Education populaire de la jeunesse. De 1957 à 1965 le nombre de M.J.C. est passé de 200 à 500 dont la majorité est groupée au sein de la Fédération Française des Maisons de Jeunes et de la Culture, cf. D.F.I. N° 206. « *Les Maisons de Jeunes et de la Culture* », page 7.

(13) Cf. « *L'Education Nationale* », opus. cit. p. 267.

parfois importantes consacrées à la culture par tous les autres ministères et par les collectivités locales. Il faut tout spécialement tenir compte des investissements considérables réalisés, ou en cours de réalisation, par le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports (14). De toute façon, les investissements ne sont pas tout et une « politique culturelle » à l'échelle de la France exige d'innombrables animateurs que, dans la situation actuelle, seuls les groupements culturels peuvent fournir.

Les groupements culturels sont d'autant plus nécessaires, dans leur diversité, qu'ils sont de création spontanée et assurent la libre participation des individus à la culture à un point qu'une administration classique ne peut atteindre. D'ailleurs l'étatisation de la Culture ne serait pas admise en France.

Ainsi l'action des pouvoirs publics a besoin, pour être massive et pour respecter la règle de libre participation, de s'appuyer, tout en les aidant, sur l'action des groupements particuliers.

II. Conséquences de cette évolution sur l'attitude de l'Etat.

L'attitude de l'Etat et son caractère libéral vont évoluer :

1) *Evolution de l'attitude de neutralité des pouvoirs publics.*

A l'origine, les pouvoirs publics ne reconnurent et ne subventionnèrent que des groupements et des activités politiquement neutres et à caractère non confessionnel. Ainsi les œuvres laïques purent elles bénéficier assez vite de l'aide financière et matérielle (locaux et personnel prêtés par les pouvoirs publics). Et ces groupements bénéficièrent toujours d'une certaine préférence auprès des pouvoirs publics ainsi qu'il est normal lorsqu'il s'agit de groupements réellement neutres et ouverts à tous. Mais de plus en plus, d'une façon croissante, l'Etat abandonne son attitude de non reconnaissance, voire de méfiance, à l'égard des groupements et activités culturelles « engagés », quitte à éviter de favoriser les uns plutôt que les autres. L'Etat adopte ainsi un neutralisme plus « positif », c'est la consécration du pluralisme culturel et social.

(14) La première loi programme, du 28 juillet 1961, relative à l'équipement sportif et socio-éducatif prévoyait un plan quinquennal d'investissements d'un montant de 645.000.000 F. dont 1/6 environ pour l'équipement socio-éducatif proprement dit. Cet effort de l'Etat devait s'ajouter à un effort correspondant des collectivités publiques (départements et communes) de 565.000.000 F. et des collectivités privées (associations agréées) = 190.000.000 francs. Le deuxième plan quinquennal prévoit 1 milliard 50 millions de francs de l'Etat s'ajoutant à plus de 2 milliards 600.000 de francs à la charge des collectivités locales. Ces lois programmes sont la manifestation matérielle d'une intervention massive des pouvoirs publics.

Cette nouvelle attitude de l'Etat se manifeste tout aussi bien à l'égard des activités culturelles à « orientation confessionnelle ».

A cet égard le régime de la presse est le plus libéral en ce sens que tous les journaux bénéficient des avantages considérables qui leurs sont accordés spécialement en matière fiscale et en matière de tarifs postaux. Il en est de même pour le cinéma, l'aide de l'Etat est identique quel que soit le contenu idéologique du film.

Il en fût différemment, et l'évolution est plus lente, en matière de subventions aux groupements à vocation culturelle car là, ce n'était pas seulement une activité que l'on aidait, mais aussi la formation et l'accroissement d'un groupe totalement étranger à l'Etat, et parfois hostile, que l'on encourageait.

La reconnaissance des activités culturelles privées fut progressive et précéda celle des groupements dont elles émanaient. Le législateur n'ayant pas élaboré de texte très précis en la matière, du moins pendant longtemps, ce fut au Conseil d'Etat à surveiller ces interventions et il le fit d'une façon assez tolérante en veillant à ce que les autorités respectent la laïcité et la règle de l'« utilité communale » (15). La laïcité, en la matière, se déduit de l'article 2 de la loi de séparation affirmant que « l'Etat reconnaît ni ne subventionne aucun culte » ; il importe donc de vérifier qu'une subvention ne puisse indirectement bénéficier à un culte. C'est pour faciliter ce contrôle que les subventions les plus habituelles aux groupements culturels, engagés ou non, se font en nature sous forme de participation à la construction de locaux, d'achat et de dons d'appareils radio, de livres ou encore de subventions à telle ou telle activité nommément désignée (camp, voyage, congrès). Ainsi les risques de détournements sont mineurs et les objections aisément surmontables (16).

Sur le plan municipal et départemental, la même neutralité confessionnelle s'impose mais de plus s'impose la nécessité de l'« utilité » collective de l'activité encouragée. Ce critère est apprécié par les juridictions administratives qui ne l'entendent pas trop restrictivement ce qui permet en fait une reconnaissance assez large des activités culturelles des organismes ayant une appartenance politique assez marquée (17). Ainsi ont été déclarées licites les subventions de la commune de Bondy à la Fédération nationale des

(15) Sur les subventions des pouvoirs publics aux activités privées cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III, p. 78 et s. ; WALINE, « *Traité de Droit Administratif* », 1957, p. 296 et s. et p. 608-609 ; R. BRICHET, « *Associations et Syndicats* », p. 76 et s.

(16) C.E. 13 février 1959, Ville de Biarritz. A.J. 1959 n° 91, p. 111, cité dans R. BRICHET, opus. cit. p. 78.

(17) C.E. 15 octobre 1957, Commune de Bondy — D. 1957 655 conclusion M. GAZIER — R.D.P. 1957 p. 1106 ; Recueil LEBON p. 552.

déportés, internés, résistants et patriotes, à l'« Association des femmes françaises » et à d'autres associations à raison de leur action sociale ; est-il possible de distinguer, dans ses objectifs, un certain type d'action culturelle (bibliothèques, foyers de jeunes, etc...) de l'action sociale ? C'est également le critère d'utilité communale qui a permis de subventionner, avant la guerre, un congrès de la C.G.T. au Havre en raison des avantages que retirerait la ville de la venue de nombreux congressistes (18). De même a été considéré comme licite la location au taux symbolique de 1 franc par an d'un local à l'union locale des syndicats confédérés de Concarneau « considérant... que l'union locale... poursuivant des buts d'ordre professionnel présentait un caractère d'utilité communale » (19). Ici il y a assimilation de l'action d'ordre professionnel à l'utilité communale mais en l'occurrence les moyens employés pour favoriser cette action professionnelle sont susceptibles de favoriser l'action culturelle des mêmes syndicats par l'hébergement dans ces locaux municipaux des réunions et éventuellement de la bibliothèque et des salles de travail des syndicalistes. La règle, valable en matière de « socialisme municipal », selon laquelle la commune doit respecter dans la mesure du possible le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'applique en matière de subvention (20).

Enfin, de même que l'Etat tend de plus en plus à reconnaître les cultures « engagées », sa méfiance à l'égard des cultures régionales tend à s'estomper. C'est ainsi qu'une circulaire parue au Bulletin officiel de l'éducation nationale annonce la création de commissions d'études régionales dans certaines régions où sont en usage des langues régionales (21) ; composées d'enseignants, elles étudieront les problèmes posés par l'enseignement de ces langues et de l'histoire de la géographie ou des arts locaux. Elles proposeront des programmes d'études et fonctionneront en collaboration avec les centres régionaux de documentation pédagogique. Il y a donc là un phénomène extrêmement nouveau, l'amorce d'une politique susceptible de provoquer le meilleur comme le pire (22).

(18) C.E. 5 déc. 1941 — ROUSTEAU — Rec. LEBON p. 206.

(19) C.E. 5 déc. 1941 — GUILLON — Rec. LEBON p. 205.

(20) C.E. 1^{er} juin 1956 — CANIVEZ — R.P.D.A. 1956, n° 243 ; G.P. 1956 - 2 - 293.

(21) Bulletin officiel de l'éducation nationale, 3 novembre 1966.

(22) Sur un plan plus « Folklorique » il est intéressant que la loi tienne officiellement compte à présent des traditions régionales. Ainsi d'après la loi du 24 avril 1951 (Décret du 7 septembre 1959) les prescriptions de la loi du 2 juillet 1850 ne sont pas applicables aux courses de Taureaux lorsque peut être invoquée une « Tradition ininterrompue » cf. C.E. 4 nov. 1959 — « *Duranton de Magny et Fédération Nationale des Sociétés Protectrices des animaux* ». LEBON p. 579 et 17 nov. 1964, Trib. Admin. de Montpellier. Sieur MUNOZ.

2) *L'interventionnisme étatique et la reconnaissance des groupes.*

L'Etat intervient donc, ainsi que les autres collectivités publiques en accordant ou en refusant une subvention ou encore en développant une réglementation très stricte généralement compensée par divers avantages. Ces techniques de l'intervention étatique seront analysées dans la III^e partie ; elles consistent généralement en divers contrôles administratifs et financiers sur les associations subventionnées et agréées.

Parfois même les pouvoirs publics sont directement représentés dans les organes directeurs de ces institutions comme c'est le cas au sein des maisons de la culture, des maisons de jeunes et de la culture, de l'office du tourisme universitaire et des diverses associations créées avec la participation de l'Etat et d'associations de jeunesse et d'éducation populaire : COGEDEP, COTRAVAUX, etc... Il est vrai que ces organismes ont souvent été créés à l'initiative des pouvoirs publics et surtout grâce à leur appui financier ; ils n'en sont pas moins des associations privées.

Dans tout ceci l'important est que l'Etat reconnaisse concrètement l'existence de certaines associations correspondant à certains types d'activités qu'il désire soit réglementer soit aider. La procédure de l'agrément est la manifestation la plus nette de cette volonté (23). Il y a là une reconnaissance des groupes privés, dans la pratique et dans les textes, caractéristique d'un nouvel Etat d'esprit assez éloigné de la neutralité libérale.

Tout d'abord les divers textes réglementant le contrôle financier des associations privées subventionnées sont autant de reconnaissances légales de ces associations (24), et surtout de leur collaboration avec les pouvoirs publics. Il en est de même, à plus forte raison, pour les textes réglementant certaines activités et, tout spécialement, énonçant les conditions de leur agrément ; c'est ainsi que les groupements de jeunesse sont particulièrement réglementés, mais aussi aidés, par les pouvoirs publics (25).

De la même façon les associations de théâtre amateur sont soumises au décret du 19 décembre 1953, les associations éduca-

(23) Cf. GEORGEL, *L'agrément A.J.D.A.* 1962, p. 467. — DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III, p. 83 et s. — TRICOT, « *L'agrément des institutions privées* » D. 1948, chron. p. 25 — DEMICHEL, « *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés* », 1960, p. 200 et s. — R. BRICHET, opus. cit. p. 177 et s.

(24) Cf. Dts du 25 juin 1934, 30 oct. 1935, mai 1938 ; Ord. nov. 1944, L 31 déc. 1945 et 8 août 1947, Dt 26 mai 1955, Ord. du 23 sept. 1958.

(25) Ord. du 2 oct. 1943 — Circulaire du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports du 12 juin 1951 (B.O. Ed. Nat. 1951, p. 1763 — instruction ministérielle du 15 jlt. 1945 — Dt du 29-1-1960 (J.O. 2 fév.).

tives du ministère de la Justice à l'arrêté du 26 décembre 1958 (J.O. des 5 et 6 décembre 1959), etc...

Sont également des reconnaissances légales de l'activité des associations de jeunesse le décret du 30 avril 1955 qui les dégrève, pour certaines activités culturelles et récréatives, de l'impôt sur les spectacles, ou encore la loi du 28 septembre 1951, loi Barangé (26) qui prévoit que le conseil général peut réserver 10 % des sommes attribuées à la caisse départementale prévue par la loi (27) à des œuvres éducatives, de même que les associations des parents d'élèves des établissements privés (28) pour les œuvres éducatives désignées par les chefs de famille. Par ce biais sont donc reconnues et subventionnées des œuvres culturelles laïques ou confessionnelles.

Encore plus caractéristique est la participation des œuvres familiales et d'éducation populaire à la poursuite des délits contre la moralité publique et spécialement du délit de démoralisation de la jeunesse. Ainsi l'article 125, al. 3 du décret-loi du 29 juillet 1939, dit code de la famille, accorde aux associations reconnues d'utilité publique, agréées par le ministère de la Justice, et le ministère de l'Intérieur, les droits reconnus à la partie civile par le code d'instruction criminelle (29) (depuis 1958 C.P.P.) ; les voilà donc associées à la poursuite. Le même décret-loi de 1939, article 125, parag. 2 subordonne les poursuites en cas d'infraction aux bonnes mœurs par voie de livre « à l'avis d'une commission spéciale présidée par un magistrat honoraire de la Cour de Cassation et comprenant, outre un autre magistrat, un professeur de droit, un représentant du ministère de l'éducation nationale et des représentants d'associations constituées pour la défense de la moralité publique, de l'U.N.A.F. (30) et de la Société des Gens de Lettres (31). Ce système n'a pas donné de très bons résultats car il est purement répressif. Un système équivalent donne de bien meilleurs résultats en ce qui concerne la démoralisation de l'enfance et de la jeunesse, il est vrai qu'il est en grande partie préventif ; lui aussi associe certains groupements à l'œuvre de la justice. C'est la loi du 16 juillet 1949 qui crée le délit de démoralisation de l'enfance et de

(26) Appliqué par le décret du 5 septembre 1951 (J.O. 6-12-1951) et par une circulaire du 15 sept. 1952 (J.O. 17 sept. 1952).

(27) Et recevant les allocations allouées par l'Etat pour les enfants fréquentant les établissements d'enseignement public.

(28) Recevant les allocations allouées par l'Etat pour les enfants fréquentant les établissements d'enseignement privé.

(29) Articles 63, 64, 66 à 68, 182 anciens du code d'Instruction Criminelle.

(30) Union Nationale des Associations Familiales.

(31) Cf. sur la composition et le fonctionnement de cette commission : Dts 5 sept. 1945 (J.O. 11 sept., p. 5674), du 15 janv. 1948 — D 1948 62 — B.L.D 1948 117, etc... Sur cette question cf. aussi R. PINTO, opus cit, p. 85.

la jeunesse. L'article 7, dernier alinéa de cette loi accorde à certaines associations reconnues d'utilité publique les droits accordés à la partie civile. Cette incrimination assez vague de « démoralisation de l'enfance et de la jeunesse » est, en fait, précisée par une *commission de contrôle de la presse enfantine*. Cette commission est très caractéristique de l'évolution de l'attitude des pouvoirs publics. Tout d'abord son rôle (32) n'est pas répressif, bien au contraire. Elle a, en 23 « notes » élaboré un véritable code professionnel et, d'accord avec le ministère de la Justice, établi toute une procédure préventive graduée, allant de l'observation à la saisie des Tribunaux en passant par l'avertissement assorti de délais, etc... Dans tous les cas le secrétariat de la commission peut conseiller l'éditeur sur les modifications à apporter à sa publication. Il est intéressant de constater que dans cette commission l'abandon d'une attitude purement répressive va de pair avec une collaboration très poussée des pouvoirs publics et de personnalités privées. En effet, outre six représentants des départements ministériels, quatre du parlement, deux magistrats des tribunaux pour enfants, deux membres de l'enseignement, il y a aussi trois représentants de la presse destinée à la jeunesse, quatre des mouvements de jeunesse, trois dessinateurs et auteurs et deux parents, tous nommés par arrêté du ministère de la Justice sur désignation faite conformément à l'article 3 de la loi (33).

Cette intervention autorisée des groupes dans la recherche d'une certaine moralisation de la presse est caractéristique de l'évolution du concept d'ordre social. L'on fait intervenir les groupes dans la recherche d'une plus grande moralité, y compris dans la définition de cette moralité car l'on se fait de plus en plus une idée sociale et communautaire de la morale. Après avoir fondé le droit sur une morale assez individuelle et absolue, la loi semble actuellement à la recherche de fondements plus relatifs et collectifs laissant ainsi les individus libres de leur trouver une justification « métalégale ».

(32) Sur son organisation et son rôle, cf. Dt fév. 1950, Titre 1^{er} et II mod. par Dt 3 janv. 1959 (D. 1959. 209).

(33) Le Dt n° 60.676 du 15 juillet 1960 — D. 1960, p. 249, remplace les alinéas 13 à 16 de la loi n° 49.956 du 16 juillet 1949, qui précisaient que les représentants du parlement devaient être choisis dans les 4 commissions intéressées de l'Assemblée nationale (presse, justice et législation — éducation nationale — famille, population et santé publique) par un alinéa plus bref posant que désormais la commission comprendrait « deux députés et deux sénateurs respectivement désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat ».

CHAPITRE II

La nouvelle Conception de l'Ordre Social

Cette nouvelle conception s'éloigne de plus en plus de la recherche d'une moralité absolue pour adopter une attitude plus objective et relativiste. A la suite de la transformation analysée à propos de l'ordre social libéral l'Etat interventionniste s'intéresse de plus en plus au maintien d'un ordre « normal » prévu pour citoyens « normaux » en période « normale ». Cette attitude relativiste et objective le conduit à analyser les facteurs de cette « normalité » et à constater que, de plus en plus, l'ordre social, tout comme l'ensemble de la vie communautaire, repose sur un juste équilibre, une tolérance réciproque et une activité harmonieuse des groupes. Plus encore, toute politique de l'Etat gagnera en efficacité et en profondeur en tenant compte de ce phénomène collectif et en se modulant selon les groupes et les catégories d'individus. Cette nouvelle conception de l'ordre social ou de la société tout simplement ne manquera pas d'influencer la politique culturelle de l'Etat et le choix des moyens de sa mise en œuvre.

§ 1. Une nouvelle conception de la moralité.

En dehors du régime de protection de la jeunesse dont il sera parlé plus loin (1), il semble que l'Etat, par l'intermédiaire de ses organes législatifs et juridictionnels tende à adopter une notion relative donc plus « sociale » de la morale mais cette évolution est lente et ne manque pas de contradictions parfois plus apparentes que réelles.

Tout d'abord l'interprétation même de la notion de « bonnes mœurs » reste très traditionnelle, la jurisprudence s'en tenant à

(1) Cf. infra.

une conception strictement sexuelle de la chose (2). D'autre part il a été vu que la jurisprudence admettait l'application du décret du 6 mai 1939 à l'égard des livres étrangers pour des motifs autres que de défense nationale, tirés de leur absence de moralité (3) ; le Conseil d'Etat a admis également que l'autorité chargée de la gestion du domaine public impose aux occupants des obligations de moralité spéciale (4). En tout ceci il y a une conception traditionnelle de la morale, protectrice d'une certaine liberté culturelle lorsqu'elle refuse d'envisager des atteintes non sexuelles aux bonnes mœurs ou restrictive lorsqu'elle permet d'employer pour surveiller le contenu « sexuel » des œuvres littéraires des moyens administratifs non spécialement prévus à cette fin (ex : police du domaine).

Si l'on ajoute à ces dernières décisions des juridictions administratives, celles, bien connues en matière de police cinématographique et qu'on les compare aux décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire, l'on peut se demander si ces derniers, moins soucieux peut-être de la sauvegarde de l'ordre public et plus attentifs au respect des libertés personnelles n'ont pas en la matière une attitude plus libérale et plus conforme à la liberté culturelle.

L'attitude de l'ordre judiciaire et son évolution se sont manifestées de façon évidents, à propos du nu, soit des spectacles de nu, soit des photographies de nu. Les spectacles de nu, non admis pendant très longtemps (5) le furent progressivement sous certaines conditions par exemple sous la condition que des cache-sexes suffisants évitent que certains spectateurs ne soient choqués (6). Enfin un arrêt de la cour de Riom (7) admet le nu. Désormais un spectacle de nu ne paraît pas condamnable en l'absence de circonstances aggravantes telles qu'attitudes et gestes obscènes. L'évolution est la même en matière de photographies de nu ; alors que le Dt. loi du 29 juillet 1939 sanctionne le fait d'attirer publiquement l'attention

(2) Cf. C.A. Paris 7-1-1958 ; J.C.P. 1959 IV. p. 8, Rec. Dt. Pénal 1958, p. 138. Le délit d'outrage aux bonnes mœurs n'est pas constitué lorsque le livre favorise « l'instinct sadique et le goût de la violence » — cité dans J.C. SÈCHÉ, « *La protection de la moralité dans le régime de la presse* » J.C.P. 1964, 1849.

(3) Cf. à propos du livre « *Sexus* » de MILLER — C.E. 19-2-1958, Soc. Les éditions de la terre de feu — Rec. p. 114 et C.E. 17-2-1958. Soc. Olympia press. D. 1959 175, conclusion BRAIBANT.

(4) Cf. police des bibliothèques des gares, C.E. 20-12-1957. Soc. nationale d'éditions cinématographiques. Rec. p. 702 — S. 1957, 73 concl. GULDNER.

(5) C.A. de Paris — 16-12-1908, D. P. 1909-5-18 ; C.A. de Paris 3-3-1909 D. p. 1909-5-18.

(6) Pour une affaire de cache-sexe invisible, cf. C.A. Paris 26-2-1936 S. 1936 II - 137.

(7) Riom - 16 nov. 1937 - D.H. 1938, p. 109.

sur une occasion de débauche ou de publier une annonce ou une correspondance de ce genre (8) la Cour de Cassation (9) a affirmé que « le fait de photographier une femme dévêtue ne présente pas à lui seul le caractère d'un acte ou d'une occasion de débauche, alors qu'aucune autre circonstance de nature à lui imprimer ce caractère n'a été constatée par le juge du fait » ; un individu a donc pu inviter publiquement, par tracts distribués dans la rue, des passantes à venir poser chez lui nues pour des photographies rémunérées.

Cette attitude de la Cour de Paris et de la Cour de Cassation dans cette affaire sont à rapprocher du débat à propos du « monokini », autre débat symptomatique encore qu'il ne s'agisse plus tellement en la matière de la liberté culturelle.

La cour d'appel (10) d'Aix avait relaxé une personne condamnée, pour port de « monokini », par le Tribunal correctionnel de Grasse (11). Les motifs de la cour étaient ceux de la cour de Riom déjà citée (12) c'est-à-dire essentiellement l'absence de scandale vu les données locales. Il fallut un pourvoi du Garde des Sceaux dans l'intérêt de la loi pour que la cour de Cassation casse l'arrêt de la cour d'Aix (13) en s'en tenant à une interprétation stricte de la loi. En l'occurrence c'est l'aspect public du port du monokini qui entraîna la condamnation, l'intéressée ayant joué au ping-pong sur la plage dans la tenue incriminée. D'ailleurs le nudisme pratiqué par des initiés en des lieux spéciaux n'est pas condamné (14).

Ainsi actuellement selon les juridictions civiles, seules sont punissables certaines manifestations publiques d'une intention vicieuse, devant des gens non avertis. Il y a là une conception très relativiste et objective de la moralité. La relativité de l'attitude de l'Etat est d'ailleurs manifeste dans certains cas où cette moralité « objective » se heurte à un autre impératif social également protégé : dans ce cas la moralité doit composer. C'est ainsi que le décret-loi du 29 juillet 1939 prévoit la conservation des œuvres immorales mais culturellement intéressantes qui auraient normale-

(8) Dt. Loi du 29 juillet 1939, art. 120, al. 2.

(9) C.A. de Paris, 27-7-1950 confirmé par la Cour de Cass. Crim. II - 12-1952 - Taron - Rec. de droit pénal - mars 1953.

(10) Aix 20-1-1965 - J.C.P. 1965 II. 14 143 bis - G.P. 1965 I 208.

(11) Trib. correct. de Grasse - 23 -9 - 1964, J.C.P. 1965 II 13974. observation de RIEG - GP 1965 I 95.

(12) Riom 16-12-1937 D.H. 1938, p. 109.

(13) C. de C. Crim. 22 déc. 1965 J.C.P. p. 66 II 14 509 - D. 1966 p. 144 G.P. 1966 - I - 167.

(14) C.A. d'Aix 10 décembre 1953 - J.C.P. 1954 II 7943 - D. 1954 p. 113.

ment du être détruites (15) : c'est ainsi également que la loi du 25 septembre 1946 prévoit la réhabilitation d'œuvres condamnées en d'autres temps, ainsi « les fleurs du mal » de Baudelaire ont-elles été réhabilitées par la Cour de Cassation (16) motif tiré de ce que « une telle appréciation... n'a été ratifiée ni par l'opinion publique ni par le jugement des lettres ». On ne saurait donc être plus relativiste que la Cour de Cassation dans cette dernière décision d'ailleurs rendue, ainsi que l'exige la loi du 25 septembre 1946, à la requête de la Société des gens de lettres.

Ainsi des préoccupations d'ordre culturel parviennent à restreindre les conséquences de préoccupations de morale ou d'ordre public dans cette nouvelle conception de l'ordre social, car la culture devient un élément de l'ordre social à côté de la morale relative.

Il est cependant des cas où la volonté de l'Etat de rechercher et d'accroître une certaine moralité considérée en elle-même d'une façon assez absolue, et sans rapport direct avec l'ordre public, est manifeste (17). Ainsi l'Etat adopte une attitude distincte à l'égard de certaines catégories sociales et pour faire prévaloir sa politique en ce point il en arrive à confier un rôle particulier aux groupes qui les représentent. Mais son attitude particulière n'est pas réservée à deux types de groupements (Jeunesse et famille).

§ II. L'Etat, les Groupes, l'Ordre Social et la Culture.

Afin d'assurer la réalisation de l'ordre social souhaitable l'Etat accorde sa protection à certains groupes d'individus qu'il juge particulièrement dignes. Il surveille particulièrement certains procédés de diffusion culturelle dont l'emploi pourrait devenir pernicieux. Ces attitudes de protection, d'interdiction et de surveillance sont autant d'interventions marquées de l'Etat qui limitent ou canalisent, par certains de leurs aspects, la liberté culturelle, du moins telle que la concevait l'ordre libéral.

I. La Protection Renforcée de certains Groupes.

Outre la législation concernant les injures et outrages aux fonctionnaires, au chef de l'Etat et aux autres détenteurs du pouvoir de l'Etat, la législation classique protégeait déjà certains groupes en tant que tels. D'abord tous les groupes, associations, syndicats, etc... bénéficiant de la personnalité peuvent demander

(15) Cf. art. 125, al. 2 du Dt L du 29 juillet 1939 : un ouvrage condamné ne sera pas détruit si son caractère artistique en justifie la conservation, mais versé dans les collections de l'Etat.

(16) Cass. Crim. 31 mai 1949 - D. 1949 p. 348.

(17) Elle l'est tout spécialement à l'égard de la jeunesse et des familles.

application de l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 (18) sur la presse réprimant la diffamation contre les personnes et les corps. Ensuite tous les corps constitués, protégés de la diffamation par l'article 30 (18) de la même loi et de l'injure par l'article 33 (19) sont également à l'abri d'atteintes purement irrationnelles et passionnelles.

Mais à partir de 1939 l'Etat devant la montée des luttes idéologiques et des théories racistes, facteurs d'oppositions violentes, a estimé devoir intervenir pour réprimer des attaques jusqu'alors impunies. Ce fut le but du décret-loi du 21 avril 1939 modifiant les articles 32 et 33 de la loi de 1881 déterminant les sanctions de la diffamation envers les particuliers et de l'injure. Désormais la diffamation « envers un groupe de personnes... qui appartiennent par leur origine à une race ou à une religion déterminée, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 10.000 à 10.000.000 de francs lorsqu'elle aura eu pour but d'exciter à la haine entre les citoyens ou habitants (20).

De son côté l'injure commise dans le même but sera punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois et d'une amende de 5.000.000 de francs (21). La volonté des pouvoirs publics de protéger tout spécialement les groupes religieux et raciaux se marque par le montant particulièrement élevé des peines, plus élevé que dans le cas de diffamations et d'injures contre les particuliers et même contre les corps. Les mêmes objectifs sont recherchés en matière de publications destinées à la jeunesse, par la loi du 29 novembre 1954 (D. 1954.468) condamnant les publications de nature à inspirer ou entretenir des préjugés ethniques.

Cette attitude des pouvoirs publics ne paraît pas cependant de nature à nuire à une quelconque liberté culturelle ou liberté d'opinion dont ne sauraient se prévaloir l'injure et la diffamation. Les juridictions veillent au respect de la liberté d'opinion dans la limite de la diffamation et de l'injure (22) ou dans la limite de l'incitation à la haine entre citoyens pour des raisons de race ou de religion.

Toute cette législation visait essentiellement à maintenir

(18) Modifié par l'ordonnance du 6 mai 1944.

(19) Modifié par le Dt. L. du 21 avr. 1939 et l'ordonnance des 24 nov. et 6 mai 1944

(20) Article 32 de la loi du 29 juillet 1881, 2^e alinéa. modifié par Dt. L. 21 avr. 1939, ord. 24 nov. 1943 et 6 mai 1944.

(21) Art. 33 de la même loi, modifié par les mêmes DtL. et ordonnances.

(22) Cf. Crim. 16-12-1954 D. 1955.287, rapport Patin : un ouvrage hostile à la Résistance ne saurait être condamné s'il ne précise ni les faits ni leurs auteurs ni ne vise aucune personne déterminée Dans le même sens : Crim. 3-12-1958, Bull. Crimin n° 718 ; 24-7-1961 *ibid.* n° 354.

l'ordre et la concorde minimum nécessaires à une vie en société. La prise en considération de la famille et de la jeunesse correspond à d'autres objectifs très éloignés du simple souci, somme toute assez conforme à l'attitude libérale, du maintien de l'ordre. Désormais c'est une politique d'intervention positive que promet l'Etat dans un but d'amélioration de la race par la famille et de moralisation de la jeunesse. L'Etat va protéger ces deux catégories de personnes avec un soin particulier et associer à sa politique les groupes habilités à parler en leur nom.

En ce qui concerne les familles, la volonté nataliste et celle d'améliorer la race sont ouvertement énoncées dans les lois organisant les moyens de cette politique. La loi du 31 juillet 1920 interdit en son article 2 toute propagande anticonceptionnelle ou contre la natalité. Cette politique nataliste, encore plus nette dans le décret-loi du 29 juillet 1939 dit « Code de la famille » va naturellement de pair, au sein des mêmes textes (23) avec la recherche d'une moralisation et l'introduction du délit d'atteinte aux bonnes mœurs dont les conséquences ne sont pas négligeables sur le plan culturel (24). L'Etat enfin fait participer les représentants des familles, et tout spécialement l'Union Nationale des Associations Familiales, à sa politique. C'est ainsi que, en ce qui concerne le respect des bonnes mœurs et de la moralité, l'article 125 al. 3 du décret-loi du 29 juillet 1939 accorde les droits reconnus à la partie civile par le code d'instruction criminelle, actuel Code de procédure pénale, aux associations reconnues d'utilité publique agréées par arrêté du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Il en est de même en ce qui concerne la répression de la démoralisation de l'enfance et de la jeunesse par la loi du 16 juillet 1949 dont l'article 7 reconnaît également les droits de partie civile à certaines associations reconnues d'utilité publique ou agréées dont bien évidemment, fait partie l'U.N.A.F.. Enfin l'UNAF participe directement à certains organes chargés de contrôler les activités culturelles comme la commission spéciale (25) chargée de donner son avis sur la poursuite des infractions par voie du livre, à côté de magistrats, de fonctionnaires, de représentants des associations pour la défense de la moralité publique et de la société des gens de lettres. L'UNAF est également représentée au sein de la commission de contrôle cinématographique (26), et la commission de

(23) Encore qu'on peut voir là un effet de la tactique législative d'un gouvernement qui comme ses prédécesseurs cherchait depuis longtemps un moyen de mettre un terme à la démoralisation d'une partie de la presse.

(24) Cf. *supra*.

(25) Cf. Dt. L. du 29-7-1939, article 125 § 2 sur le rôle de la commission et sur sa composition et son fonctionnement, les Dts du 5-9-1945 (J.O. 11 sept p. 5674) 15 janv. 1948 D. 1948.62.

(26) Cf. Dt 13 avril 1950, Dt du 6 juin 1951.

contrôle et de surveillance des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence comprend elle-même deux représentants des parents désignés par l'Union Nationale des Associations Familiales (27).

La même politique est pratiquée par les pouvoirs publics à l'égard de la jeunesse : celle-ci est particulièrement protégée et ses représentants sont associés à la mise en œuvre de cette protection.

La protection de la jeunesse et de l'adolescence outre les dispositions classiques du Code Pénal sur la protection des mineurs (détournement, etc...) se place délibérément sur le plan moral avec la loi du 16 juillet 1949 sur le contrôle de la presse destinée à l'enfance et à l'adolescence (28). Cette loi crée un nouveau délit, celui de démoralisation de l'enfance. L'article 2 de la loi en effet interdit de publier « aucune illustration, aucun récit, aucune chronique, aucune rubrique, aucune insertion présentant sous un jour favorable le banditisme, le mensonge, le vol, la paresse, la lâcheté, la haine, la débauche ou tous actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse ». A cette énumération la loi du 29 novembre 1954 (29) ajoute d'ailleurs les publications de nature à « inspirer ou entretenir des préjugés ethniques ». Comme le souligne la Cour de Cassation (30) il suffit que les faits soient présentés « sous un jour favorable ». C'est là une notion plus large que celle classique de provocation aux crimes et délits de droit commun ; qu'importe si à la fin d'un récit « les bons l'emportent ». Ces énumérations des lois de 1949 et 1954 ne sont d'ailleurs pas absolument limitatives en raison des termes mêmes de la loi « et de tous actes... de nature à démoraliser l'enfance et la jeunesse », ce qui accroît le rôle de la commission de contrôle et de surveillance qui a été chargée d'élaborer la politique de l'Etat en matière de presse destinée à la jeunesse, rôle qu'elle a parfaitement rempli en fixant des critères précis de « moralité » (31) et une procédure préventive plus propre à l'obtention de la participation des professionnels eux-mêmes (32), sans laquelle la législation serait assez inefficace ainsi que le prouve le niveau assez

(27) Cf. loi du 16 juillet 1949, D. 1949 p. 323 art. 3 al. 18, Dt du 1^{er} fév. 1950 (D 1950.42) légèrement modifié par Dt 15 juillet 1960 (D 1960 p. 249) ; pour l'organisation et le rôle de la commission cf. Dt 1^{er} fév. 1950 titre 1^{er} et Il mod. par Dt 3 janv. 1959. D. 1959.209.

(28) Idem.

(29) D. 1954. 468.

(30) Crim. 16 mars 1959. D. 1959.346.

(31) Ces critères ne jouent en fait que pour la définition de la notion de démoralisation. La loi de 1949 n'autorise cependant pas l'interdiction pour simple « absence de moralité » cf. C.E. 3-1-1958 « édition du fleuve noir » J.C.P. 1959 11.10913. note MIMIN.

(32) Cf. R. PINTO, opus. cit p. 232 et s.

déplorable de la majeure partie de la presse réservée aux adultes ou prétendus tels. Dans cette commission de surveillance au rôle largement bénéfique les mouvements de jeunesse sont représentés par quatre de leurs membres à côté des ministères (6 représentants), du parlement (4 représentants), des magistrats (2 représentants), de l'enseignement (2 représentants), des parents (2 représentants), des dessinateurs et auteurs (3 représentants) (33). Enfin comme les associations familiales, les mouvements de jeunesse peuvent par agrément ministériel, se voir reconnaître les droits reconnus à la partie civile par le code d'instruction criminelle, soit pour la poursuite des atteintes aux bonnes mœurs et à la moralité (34) soit en cas de démoralisations de l'enfance et de la jeunesse (35).

Ainsi pour obtenir l'ordre social l'Etat interventionniste a dû multiplier les réglementations et les protections spéciales pour tenir compte des corps, des races, des religions, des familles, de la jeunesse qui sont autant de situations dignes d'un intérêt particulier. Pareillement il va se soucier d'autres catégories, d'autres groupements mais cette fois pour les interdire ou les surveiller.

II. *La surveillance des groupements dangereux, des procédés audiovisuels de diffusion culturelle et de la presse.*

1) *La Surveillance des Groupements.*

L'Etat, pour des raisons d'ordre public interdit certains groupements. Ainsi selon l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901. « Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet » plus tard le législateur est devenu plus précis devant la menace de désordres graves et à l'exemple de l'étranger. Ainsi la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et milices privées, modifiée par l'ordonnance du 30 décembre 1944 (J.O. 31 décembre) et par la loi du 5 janvier 1951 (J.O. 6 janvier) prévoit certaines dissolutions par décret en Conseil de ministres et non plus par les tribunaux ainsi que le prévoyait l'art. 7 de la loi de 1901 modifié par le décret-loi du 23 octobre 1935. Ces cas de dissolution politique visent (36) les groupes provoquant des manifestations armées ou présentant le caractère de groupes de combat ou de milices privées ou encore

(33) Cf. L. du 16 juillet 1949 (D. 1949 p. 323) art. 3 déjà citée et Dt. 15. juillet 1960 (D. 1960 p. 249).

(34) Dt. Loi 29 juillet 1939, article 125 al. 3.

(35) Loi 16 juillet 1949. art. 7 dernier alinéa.

(36) Cf. R. BRICHET, opus. cit. p. 24 et s.

ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement ainsi que ceux dont l'activité tendrait à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine. Tout ceci n'a évidemment rien à voir directement avec la culture, encore que l'un des éléments permettant de distinguer la milice ou le groupe de combat soit l'intention belliqueuse manifestée par des conférences ou causeries sur le but de l'association causeries qui peuvent parfaitement prendre place parmi les activités proprement culturelles (37). Une cinquième catégorie d'associations est visée par la loi du 5 janvier 1951 (J.O. 6 janvier), il s'agit d'associations qui auraient pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnations du chef de collaboration avec l'ennemi soit d'exalter cette collaboration (38). Il y a là une certaine atteinte pour des raisons politiques et d'ordre public à la liberté d'association et d'opinion indispensables à une totale liberté culturelle (39). Ces atteintes en dehors même de considérations politiques sont justifiées par la nécessité de dégager un consensus minimum et de clore des querelles trop vives, ce que souligne d'ailleurs l'objectif principal de la loi du 5 janvier 1951, l'amnistie de certains délits de collaboration.

En cette matière aussi les groupements sportifs et de jeunesse eurent droit à « une sollicitude » particulière. L'ordonnance du 2 octobre 1943 en effet (40) portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse prévoit, dans son article 7, la dissolution, par arrêté ministériel cette fois (41) des groupements et associations « ayant une activité contraire à la liberté de conscience et à la liberté des cultes, ayant une activité dirigée contre les institutions républicaines ».

2) *La Surveillance des Moyens Audiovisuels et de la Presse.*

Les régimes fascistes ainsi d'ailleurs que les révolutions communistes avaient démontré la nécessité de surveiller certains groupements hostiles à l'ordre légal ainsi que de pouvoir éventuellement les dissoudre. Les propagandes hostiles, essentiellement par voie de radio, de presse, et de cinéma, amenèrent les Etats libéraux à s'intéresser aux nouvelles techniques de diffusion dites « audio-

(37) Il semble difficile de nier le caractère partiellement culturel de certains groupements révolutionnaires interdits à la suite des événements de mai-juin 1968 en France.

(38) Cf. H. DONNEDIEU DE VABRES. « *La loi d'amnistie du 5 janv. 1951* » D. 1951 Ch. 8.

(39) Cf. Décret du 13 juin 1945 (J.O. du 14 juin) dissolvant l'« Institut d'Etudes corporatives et sociales ».

(40) J.O. R.F. n° 25 du 7 oct. 1943.

(41) Cf. par exemple arrêté du 15 déc. 1944 : J.O. 11 fév.

visuelles » ou encore « mass-média » selon une expression beaucoup plus imagée qui évoque leur action sur les foules. Ce sont des motifs politiques d'autodéfense de l'Etat, s'ajoutant parfois à des motifs financiers (pour le cinéma et les agences de presse par exemple) qui poussèrent l'Etat à intervenir en la matière en contrôlant ou en se rendant maître de la gestion de ces nouveaux moyens techniques.

Les procédés audiovisuels semblent en effet jouer un rôle important dans la formation de l'opinion encore que ce rôle soit parfois controversé (42).

La controverse n'est cependant plus possible lorsqu'il s'agit de propagande massive et à sens unique, en période de guerre et de crise. Ainsi les nécessités de la lutte ont entraîné la main mise du pouvoir sur ces moyens d'information et lui ont conféré par là même des responsabilités culturelles considérables, ces procédés audiovisuels étant des instruments privilégiés de culture. Toujours est-il que progressivement l'Etat étendit son contrôle sur la presse, les agences de presse, la radio, la Télévision et le cinéma.

Dès avant la guerre l'Agence Havas avait reçu des subventions de l'Etat pour maintenir certains de ses services étrangers non rentables de façon à lutter contre la propagande des agences allemandes. A la libération une ordonnance du 30 septembre 1944 mettait sous administration provisoire l'Agence Havas Information qui avait appliqué les consignes de l'autorité occupante ou du gouvernement de Vichy. Enfin l'ordonnance du 30 septembre 1944 (D.A. 1944-114) avait créé à titre provisoire l'Agence France-Presse. Cette ordonnance fut abrogée par la loi du 10 janvier 1957 (D. 1957. 36) dotant l'A.F.P. d'un statut particulier, avec personnalité, fonctionnement selon les règles commerciales, et autonomie réelle à l'égard du gouvernement ou des puissances occultes (43). Enfin l'ordonnance du 2 novembre 1945 (44) définit les agences de presse ; elles doivent être autorisées par le ministre de l'information et sont tenues de se conformer aux dispositions de l'ordonnance du 26 août 1944, articles 6, 7 et 8 relatives à la forme du capital de l'entreprise, à la désignation et à la responsabilité du directeur.

Les mêmes raisons ont entraîné l'Etat à intervenir en matière

(42) Cf. R.F.S.P. mars 1962 : Serge ANTOINE et Jean OULIF, « *La Sociologie politique et la télévision* » ; juin 1963 : René RÉMOND et Claude NEUSCH-WANDER, « *Télévision et comportement politique* » ; oct. 1964 : Guy MICHELET : « *Télévision, moyens d'information et comportement électoral* ».

(43) Cf. BURDEAU, « *Libertés Publiques* ». L.G.D.J. Paris 1966, p. 253 et G.E. LAVAU, « *Le Service public de l'information* », Th. Paris 1948. Le Statut de l'A.F.P. sera étudié infra.

(44) Modifié par le décret du 23 fév. 1960

de presse (45). Tout d'abord l'ordonnance du 30 septembre 1944 interdit certaines catégories de journaux en fonction de leurs dates de parution ou de l'attitude de leurs dirigeants. Tous les journaux ou périodiques dont l'objet est exclusivement confessionnel, littéraire, artistique, sportif ou professionnel qui n'ont fait aucune propagande en faveur du gouvernement de l'Etat français ou de la collaboration pouvaient continuer avec l'autorisation du ministre de l'information. Les biens des journaux suspendus furent placés sous séquestre par ordonnance du Tribunal civil. C'est la loi du 11 mai 1946 qui prononça le transfert des biens des journaux sous séquestre à l'Etat. Pour gérer ces biens considérables (16 milliards en 1947) ainsi confiés à l'Etat, la loi du 11 mai 1946 créait la SNEP (Société Nationale des Entreprises de Presse), établissement public à caractère industriel et commercial (46) qui devait exécuter les mesures d'attribution des biens transférés après les avoir gérés jusqu'à cette attribution, et assurer la gestion des biens transférés à l'Etat en vue de la création d'un secteur public d'impression, par la loi du 2 août 1954 article 12. En fait la gestion de la SNEP fût laborieuse et l'ordonnance du 4 février 1959 portant loi de finances rectificatives pour 1959 (47) décidait que la SNEP devait être mise en liquidation au plus tard le 1^{er} janvier 1961 ; à cette date l'Etat serait substitué dans les droits et obligations de la société dont les biens seraient aliénés ; un décret devait fixer les modalités d'application. En fait une ordonnance du 15 juin 1960 (48) proroge jusqu'à une date devant être fixée par décret l'existence de la S.N.E.P. ; cette ordonnance fut validée par la loi 63 1293 du 21 décembre 1963 art. II (49). Ainsi le sort de la S.N.E.P. est-il toujours en suspens.

En matière de Radiodiffusion des raisons techniques outre les raisons politiques et financières imposent un certain contrôle de l'Etat. En effet les longueurs d'onde sont réparties entre les différents pays sur le plan international et les Etats sont chargés de veiller à cette répartition (50). Mais cette surveillance ne nécessite pas le monopole de l'Etat, et de nombreux pays, les Etats-Unis tout particulièrement laissent ce secteur entre les mains d'entreprises

(45) Cf. G. BURDEAU, opus. cit. p. 243 et s. et sur la S.N.E.P. p. 254 et s.

(46) Cf. pour la nature juridique de la SNEP infra II^e partie Titre II Chap. II § 2.

(47) Art. 21 (D. 1959. 308. B.L.D. 1959. 540).

(48) Ord. 15 juin 1960 (B.L.D. 1960, 465).

(49) Loi du 21 décembre 1963 (B.L.D. 1963, 682).

(50) C'est l'U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications) née à Madrid en 1932, actuellement agence spécialisée des Nations Unies et dont le siège est à Genève qui opère cette répartition. Cf. sur ce sujet « *Les Télécommunications par satellites* », cours professé par le Dr Eugène Pépin en 1965-66 à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de Paris, p. 3 et 4.

privées. En France l'autorité de l'Etat s'affirma très vite en ce domaine. Les premières émissions datant de 1921, l'article de la loi de finances du 30 juin 1923 établissait le monopole de la radiodiffusion par extension de la situation existant pour les lignes télégraphiques depuis le décret-loi du 27 décembre 1851. Cependant un décret du 28 décembre 1926 laissait au gouvernement le pouvoir d'autoriser les postes privés existant avant le 31 décembre 1927. Ainsi subsistèrent treize stations privées jusqu'à la guerre, contrôlées il est vrai par le gouvernement (51). Avec la guerre la volonté du gouvernement de se défendre contre les propagandes étrangères et de faire entendre sa voix conduisit à la création en 1939 d'un commissariat à l'Information centralisant les services de l'Etat et unifiant sa politique (52) qui fut placé sous la direction de Giraudoux ; parallèlement les contrôles sur les postes privés s'accroissaient. Le point ultime de l'étatisation fut l'ordonnance du 23 mars 1945 qui révoqua les diverses autorisations de stations privées. La Radiodiffusion devenait donc un service public comme un autre, soumis aux règles de la comptabilité publique (53), à l'action d'un contrôleur des dépenses engagées (54) et aux règles du service public (55). Parallèlement à l'extension de ce service public classique, l'Etat s'est mis à pratiquer le capitalisme d'Etat à l'égard des postes périphériques en accroissant le nombre des parts de leur capital détenues par la S.O.F.I.R.A.D.

En fait l'Etat n'était pas du tout persuadé que la forme du service public administratif fut la plus adéquate à la gestion de la Radiotélévision. C'était en effet une forme particulièrement paralysante en un domaine où les dépenses devaient se modeler sur les nécessités toujours changeantes de l'information et de l'art. Aussi dès 1955 la loi du 22 mai renonçait au contrôle financier « a priori » des dépenses artistiques et d'information. C'était aussi présager une évolution future de plus ample importance (56). Cette réduction des contrôles financiers rendait à cet organisme une plus grande liberté culturelle et artistique et allait lui permettre d'accroître son rôle.

(51) Décret du 28 déc. 1926, art. 25 et 30 ; L. 19 mars 1928 et C.E. 18 nov. 1938. S. 1939.3.17, avec une note de MESTRE : le retrait d'autorisation ne saurait être arbitraire et ne peut être prononcé que pour inexécution des conditions posées par l'acte d'autorisation ou dans l'intérêt public.

(52) Décret Loi du 29 juillet 1939.

(53) Ordonnance 30 déc. 1944.

(54) Loi 30 juillet 1949.

(55) C.E. 9 mars 1951 « Société des concerts du conservatoire » Rec. p. 151 pour l'application du principe de l'égalité.

(56) Evolution réalisée quant au statut de l'O.R.T.F. en plusieurs étapes, d'abord par l'ordonnance du 4 février 1959 puis par la loi du 27 juin 1964 transformant la R.T.F. en office de la Radiodiffusion et Télévision Française (O.R.T.F.) ; cf. infra II^e partie.

Ainsi la tendance actuelle semble donc d'accroître l'action culturelle de l'Etat mais aussi de la libéraliser au maximum en recherchant le concours des groupements privés, en les associant aux pouvoirs publics dans des associations de 1901 (57) ou encore en décentralisant les services culturels et leur accordant une grande autonomie. Cette tendance n'entraîne pas la disparition des moyens classiques d'intervention de l'Etat, le service public en régie et la police, mais elle se développe et transforme considérablement le problème de la culture en France ; c'est cette transformation qu'il convient d'évoquer rapidement en terminant cette première partie consacrée à l'évolution historique de l'action culturelle de l'Etat.

CONCLUSION

La Culture, l'Individu, le Groupe et l'Etat.

Les textes constitutionnels depuis la Libération et de nombreuses déclarations ministérielles ont affirmé le droit à la culture. Tout récemment encore André MALRAUX rappelait ce droit et définissait la politique gouvernementale en matière culturelle en l'opposant à un autre style d'action culturelle plus totalitaire (1). Il s'exprime ainsi :

« Le problème est donc de faire pour la culture ce que la III^e République a fait pour l'enseignement : chaque enfant de France a droit aux tableaux, au théâtre, au cinéma comme à l'alphabet. Il y a deux façons de concevoir la culture : la soviétique et la démocratique, disons plutôt : la culture pour tous et la culture pour chacun. Dans le premier cas, tout le monde va dans le même sens et l'on aide tout le monde. Dans le second, tous ceux qui veulent quelque chose à quoi ils ont droit l'obtiennent. Je n'ai pas besoin de vous dire que nous avons choisi la culture pour chacun ».

Il y a donc bien volonté d'intervention de l'Etat, intervention non totalitaire mais aussi développée que le permettront des moyens matériels d'ailleurs en accroissement certain. L'Etat veut intervenir pour satisfaire le droit de chacun à la culture. Mais l'Etat affirme aussi vouloir répondre aux goûts de chacun et non les

(57) Maisons de jeunes, maisons de la culture, etc...

(1) Déclaration de Monsieur André Malraux, ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles, lors de la discussion du budget de ce ministère à la Chambre des députés le jeudi 27 octobre 1966.

orienter vers une uniformité contraire à la culture ; il y a donc là l'affirmation d'une volonté pluraliste et donc démocratique. Ceci posé, il est cependant permis de se demander si cette intervention accrue de l'Etat ne risque pas d'avoir une influence néfaste, quoique non souhaitée le plus souvent, sur l'évolution de la culture et même de la liberté culturelle. C'est ce mécanisme fondamental qu'il importe maintenant d'étudier de façon à mettre en évidence les défauts d'un système pourtant meilleur que le précédent et à lui apporter certaines modifications avant même qu'il n'ait atteint son plein développement.

Les problèmes posés à la culture par l'action culturelle des pouvoirs publics ont leur fondement dans deux constatations : La politique culturelle opère de nos jours un véritable transfert, ce transfert favorise le rôle des groupes et des pouvoirs publics.

1. L'Action Culturelle des pouvoirs publics opère un transfert.

Quelle que soit la forme de l'intervention, de la reconnaissance et de l'aide accordée par les pouvoirs publics aux activités privées leur action suppose des dépenses considérables qui s'analysent en un véritable transfert social ainsi qu'en un transfert culturel.

a) Ces dépenses constituent un véritable transfert social.

Les dépenses culturelles en effet sont alimentées par le budget général de l'Etat ou des collectivités publiques c'est-à-dire en partie par des ressources provenant des catégories les plus aisées de la société. Ces ressources croissantes bénéficient de plus en plus à d'autres groupes sociaux qui jusqu'à présent n'étaient pas touchés par l'action culturelle des pouvoirs publics. Ainsi l'on constate qu'il y a un grand nombre, parfois une majorité de salariés (2), parmi les adhérents des maisons de la culture, du théâtre de l'Est parisien et parmi le public des centres dramatiques régionaux. C'est là un résultat remarquable permettant par exemple, de trouver 20.000 adhérents dans des villes de 100.000 habitants (3) et cela pour un répertoire aussi bien classique que moderne. Il y a donc bien transfert social de groupes privilégiés à des groupes moins privilégiés sur un plan aussi bien économique que culturel. Les conséquences

(2) La notion de « salariés », plus vaste que celle d'« ouvriers », semble mieux correspondre à l'évolution sociale actuelle.

(3) Exemples des maisons de la culture d'Amiens, de Bourges, etc... ou encore du théâtre de l'Est parisien dans les arrondissements supposés incultes. Le théâtre de l'Est parisien avait en 1965 plus de 16.000 adhérents dont 40 % d'ouvriers et d'employés. En province la plupart des centres dramatiques réunissent plus de 100.000 spectateurs par an.

de ce phénomène sont évidemment très favorables, en faisant accéder de nouvelles personnes à la culture, mais il en est une qui l'est moins et qu'il faut envisager. Le public la plus aisée de la population communément appelée « bourgeoisie » voit prélever sur ses ressources pour ce nouveau domaine d'action des pouvoirs publics une partie de la somme qu'elle affectait librement à la satisfaction de ses besoins et de ses goûts culturels. Or ce public très aisé, public assez proche des mécènes et parmi lequel ceux-ci se recrutent était extrêmement favorable à la création artistique, spécialement à Paris. C'est lui qui lançait ou qui refusait les nouveaux artistes et les nouvelles œuvres, il était exigeant et moins sensible à la mode qu'on ne le dit, d'ailleurs il défaisait cette mode comme il la faisait. Il était infiniment plus ouvert aux innovations architecturales et picturales que l'Etat, trop souvent paralysé par un classicisme académique, or ce public libre et riche n'existe presque plus et c'est dommage. C'est là l'un des aspects les plus regrettables d'un certain nivellement social (4).

Ce transfert social entraîne un véritable transfert culturel.

b) *Le transfert culturel.*

Ce transfert social dont il vient d'être parlé risque d'entraîner aussi un transfert culturel d'un type de culture vers un autre type. Jusqu'à présent la culture, création individuelle ou besoin individuel satisfait par une dépense individuelle était celle d'une élite socio-économique et intellectuelle. De plus en plus l'élaboration de la culture (expression, animation, loisirs de groupes) comme la satisfaction des besoins culturels seront communautaires.

La culture changera donc de nature, pas forcément moins « raffinée » elle sera très certainement plus engagée. Elle perdra peut-être partiellement son caractère de loisir (5), de détente pour devenir une sorte de drame collectif auquel l'on cherchera à faire participer le public qui ne se sentira plus comme tel coupé ou séparé des acteurs mais qui deviendra l'instrument d'un dialogue communautaire (6). Cette tendance est très nettement perceptible dans le théâtre populaire contemporain (7) de Berthold Brecht ou

(4) Seul un statut garantissant la liberté des créateurs, artistes et animateurs et le fait de leur accorder les moyens financiers nécessaires à la création, en toute indépendance à l'égard du public et des pouvoirs publics, pourraient compenser cette disparition du mécénat. Cf. Jack LANG, « *L'Etat et le Théâtre* », L.G.D.J., 1968

(5) Exception faite d'œuvres vraiment comiques et conçues comme telles.

(6) Cf. comme meilleure expression de cette tendance, l'ouvrage collectif sur « l'animation culturelle » paru aux éditions ouvrières en 1964.

(7) Cf. « *La décentralisation théâtrale* » à la D.F.I. Juin 1959 N° 148 et d'André DE BAECQUE, « *Le théâtre d'aujourd'hui* » - Seghers 1964.

d'Armand Gatti qui constituent les « classiques » du genre. La présentation des œuvres par un acteur avant leur accomplissement sur la scène, les débats à l'issue de la représentation, à l'instar de ce qui a été instauré par Jean Vilar au festival d'Avignon, l'architecture même des nouveaux théâtres et des maisons de la culture (8) tout tend à cette participation et à ce dialogue. L'Etat impose d'ailleurs des normes en ce sens pour l'architecture des maisons de la culture, les projets d'architecture devant être agréés par le ministère et l'agrément n'étant accordé qu'en fonction de normes très précises. (En cas de non respect de ces normes il n'y a pas de maison de la culture).

Cette participation accrue des citoyens à la culture est un facteur extrêmement nouveau et positif de nature à les sortir d'une passivité néfaste de simples « consommateurs » de spectacles et de lectures de second ordre sinon triviaux et abêtissants. Mais le caractère souvent « engagé » de cette culture ne manque pas de poser d'énormes problèmes. Il importe en effet que le contenu politique de l'œuvre ne prime pas systématiquement ses qualités artistiques, il importe que ce contenu ne soit pas à sens unique et que les dirigeants de ces nouveaux théâtres, de ces nouvelles maisons de la culture, bibliothèques, maisons de jeunes soient ouverts au dialogue avec toutes les couches de la société, avec toutes les idéologies et les cultures, sinon la culture ne sera plus qu'une entreprise totalitaire, elle ne sera plus la « culture pour chacun » dont parlait le ministre mais la culture de tous.

Sous prétexte de populariser la culture, on en aura écarté une bonne moitié de la population et l'on aura, d'une façon différente, mais cependant analogue à celle de l'Etat libéral classique, œuvré à l'opposition foncière de deux classes de la société, la culture étant la base de toute organisation sociale.

Cette évolution peut fort bien se faire à l'insu de l'Etat par le jeu des groupes, qu'il importe d'analyser.

II. *Le rôle des groupes et la liberté culturelle :*

Il est normal de favoriser les activités des groupes dont la création est libre et qui décident eux-mêmes de leurs propres activités répondant constamment aux exigences de leurs membres. Cependant seuls un peu moins du tiers des jeunes participent à des activités de groupes, groupes qui n'ont d'ailleurs pas que des

(8) Cf. « *Un théâtre pour 1970* » - article de J. VILAR. Les Cahiers français N° 105 - juillet-août 1965, p. 11 - et les Cahiers français N° 101, articles de M. de COMEIRAS et de P. TAUPIER, p. 22 et 25, sur le théâtre en banlieue parisienne et le Théâtre de l'Est parisien.

activités culturelles. La proportion est encore moindre pour les adultes. Il y a donc peut être un risque à concevoir une politique culturelle uniquement à travers l'action de groupes privés. Le risque a d'ailleurs été vu et, au sein des maisons de jeunes, les groupes ne sont pas représentés directement mais uniquement par leurs membres qui adhèrent aux maisons de jeunes et qui y participent exactement au même titre que les jeunes « non organisés ». D'un autre côté il est impossible de ne pas tenir compte de l'existence de groupements, aussi cherche-t-on tout de même au sein des organismes dirigeants des institutions communales (maisons de jeunes, maisons de la culture), un équilibre de fait, fort difficile à réaliser.

La politique de subvention aux associations et des avantages de tous ordres consentis aux groupements à activités culturelles favorise ces derniers et incite les particuliers à participer à leurs activités pour profiter des avantages qu'ils dispensent. Combien d'associations à caractère politique et syndical ne se sont-elles pas prévaluées, pour leurs activités extra culturelles, du nombre d'adhérents qui y avaient adhéré en raison des avantages matériels et culturels (réduction sur les spectacles, livres, voyages, etc...) qu'elles dispensaient ? Il y a là un risque certain d'abus de confiance. Un autre risque vient de l'audience particulière obtenue par une « clientèle » culturelle groupée ; les dirigeants d'un théâtre populaire ou d'une maison de la culture devront tenir compte de l'avis d'un comité d'entreprise qui lui retiendra une centaine de places par représentation alors qu'ils seront moins tentés de consulter, ou d'écouter lorsqu'ils le font, les avis de cent autres spectateurs non groupés. Enfin sur un plan concret et matériel, il devient beaucoup plus aisé de retenir une place par l'intermédiaire d'un comité d'entreprise ou d'une association (en se soumettant donc à son choix) que de façon isolée (et donc en fonction de son propre choix). L'on constate que dans nombre de théâtres populaires ou de centres dramatiques, une grande partie des places étant retenue à l'avance par les groupements, il en reste si peu de disponibles au guichet que l'on peut se demander si le spectateur non organisé dispose réellement du choix et, en un mot, de la liberté.

Il est donc capital que l'Etat et les collectivités publiques en tant que bailleurs de fonds veillent à rétablir la liberté en s'abstenant de favoriser un groupe plutôt qu'un autre et en prenant soin de laisser au citoyen non organisé la liberté de choisir et la possibilité d'accès à la culture. En ceci le rôle de l'Etat est déjà essentiel.

III. *Le Rôle de l'Etat et la liberté Culturelle.*

Ce rôle est primordial. Les moyens juridiques mis en œuvre ne sont en eux-mêmes ni bons ni mauvais. Dans un état admettant pleinement le pluralisme comme l'Etat actuel, la liberté se place

essentiellement sur le plan des groupes, des institutions, et de leurs responsables ainsi qu'il vient d'être dit : mais un Etat qui aurait la volonté d'orienter la culture dans un sens déterminé le pourrait de toute façon, soit indirectement par le biais des agréments et des subventions accordées aux associations, aux personnes, ou aux activités, soit directement en se faisant maître d'œuvre et en intégrant les activités culturelles dans un vaste service public géré de la façon la plus classique, et en imposant alors sa volonté politique à un corps hiérarchisé de fonctionnaires de la culture comme il en existe dans certains pays. C'est là une question de volonté politique.

DEUXIEME PARTIE

ETUDE ORGANIQUE DE L'ACTION CULTURELLE

La boutade d'Herriot définissant la culture comme « ce qui reste quand on a tout oublié », est profondément vraie : la culture n'est pas un héritage monolithique de connaissances de tous ordres que l'on étale de façon ostentatoire à la première occasion, mais un héritage que le bénéficiaire a parfaitement assimilé ou qu'il assimile de façon constante, le façonnant, l'améliorant, le soumettant à son choix et le personnalisant en fonction de sa vie de tous les jours. Il n'y a de culture vraie que personnelle et vécue ; chacun en est profondément conscient. Aussi, est-ce en l'homme que l'on rejoint le mieux la notion de culture. Au sens ancien et rural du terme, la culture est l'activité de l'homme sur la nature, voire leur complicité vivante et productive. Il n'y a culture que vécue par l'homme, et la vie des hommes étant un tout unifié par son esprit, la culture tend à être globale.

Toute activité a donc un aspect culturel ; il y a une culture artistique, une culture philosophique, mais aussi une culture technique scientifique, juridique, la culture apparaissant au point de rencontre de l'effort créateur et de la liberté de l'individu. Comme certains l'ont montré (1), la culture allie le travail et le loisir, faisant disparaître ou atténuant l'aliénation réelle de celui qui ne travaille que pour gagner sa vie. Ainsi les notions de « travail » et de « vacances » ne sont-elles pas opposées pour un intellectuel ou un artiste vivant chaque jour de leur culture.

L'homme donne à la culture son unité et sa diversité ; s'il y a une activité spécifiquement culturelle, toute activité humaine a un aspect culturel. Aussi, la culture, héritage ou activité culturelle,

(1) Cf. « *Tendances* », N° 35, Juin 1965 : « *Loisirs et civilisation française* » par Raymond LALLES.

a-t-elle des aspects très diversifiés, et son domaine se confond-il partiellement avec celui d'autres activités individuelles, collectives ou administratives.

INTRODUCTION

DIVERSITE DE LA CULTURE

Pour mieux saisir la diversité des phénomènes culturels et mieux expliquer la multiplicité des interventions administratives dont l'étude constituera l'essentiel de cette seconde partie, il semble nécessaire d'étudier les facteurs de différenciation culturelle d'une part, et de définir d'autre part, la culture par rapport à un certain nombre de notions voisines.

Les facteurs de différenciation culturelle :

Il serait impossible de les analyser et même de les énumérer tous, cependant les principaux sont connus. Ils tiennent essentiellement au fait que les hommes n'ont pas vécu ensemble ni de la même façon, qu'ils ont réagi différemment à des données parfois diverses ou, plus encore, que vivant en groupes séparés, ils ont orienté de façons diverses leurs activités intellectuelles et leur sens social. Quelle est la famille qui n'a pas son histoire, sa légende, ses jeux et ses thèmes favoris de discussion ? Quel mouvement, quel club n'a-t-il pas son rituel, ses symboles, ses réalisations diverses ?

Ainsi peut-on affirmer qu'il y a autant de cultures que de communautés, les facteurs essentiels de différenciation étant alors géographiques, historiques (l'histoire ne faisant qu'accuser les traits géographiques), parfois raciaux (du fait de l'existence de communautés homogènes et intolérantes), confessionnels, pédagogiques, sociaux et professionnels. Les cultures intellectuelles et artistiques ne sont très souvent que les résultats de ces divers facteurs de différenciation.

Tous ces facteurs permettent de diviser à l'infini la communauté mondiale. C'est ainsi que s'il semble difficile de parler de communauté, et donc de culture mondiale, autrement qu'à l'état embryonnaire, il n'est pas faux, pour l'Europe et l'Amérique du Sud, de parler de cultures continentales, se subdivisant en cultures nationales, régionales et locales représentées pour ces dernières par des patois, des produits artisanaux, des folklores, des chants, des

spectacles particuliers (festivals, kermesses, etc...) Certains facteurs de diversification cumulent leurs effets, ainsi les facteurs historiques et géographiques, ajoutés à beaucoup d'autres ont favorisé en Europe, à partir du moyen-âge, l'édification de cultures nationales distinctes. Les facteurs raciaux et confessionnels peuvent encore s'ajouter aux précédents pour provoquer de véritables affrontements culturels, mais inversement, ils peuvent être facteurs de rapprochement entre personnes appartenant à des communautés nationales ou sociales distinctes. Enfin les facteurs pédagogiques sont primordiaux en matière culturelle, car formant les jeunes, ils devraient leur apporter les instruments culturels, le goût de la culture en même temps qu'ils leur font connaître l'héritage culturel du passé. De la façon dont sont élevés les jeunes dépendent tout à la fois leur aptitude à la culture et leur ouverture à la culture d'autrui. Un type d'éducation, la qualité de culture qu'il répand, caractérisent définitivement un groupe social, sa cohésion et son dynamisme.

Notions voisines de la culture et de l'action culturelle.

Rien n'illustrera mieux le caractère extrêmement diversifié de la culture, l'impossibilité de la cantonner à un domaine quelconque, que de rapprocher culture et action culturelle de notions voisines dont on voit mal les frontières qui les en séparent.

1. Culture et Beaux-Arts :

Les Beaux-Arts sont entièrement compris dans la culture et l'action culturelle qui pendant très longtemps se sont étroitement assimilés à eux. Les « Beaux-Arts », ancienne appellation du ministère des affaires culturelles, avaient des préoccupations essentiellement patrimoniales et quantitatives, il s'agissait de conserver et d'accroître le patrimoine artistique de la nation, et d'aider à la production d'œuvres de qualité en formant des artistes et en leur passant des commandes (2). Ces préoccupations patrimoniales et qualitatives, essentielles à toute culture, sont toujours d'actualité ; mais cette culture raffinée, plus accessible à l'élite qu'à la masse (3), et parfois « plus morte que vivante », ne suffit plus. Il s'agit d'inciter l'ensemble de la population à la culture en multipliant les équipements et les animateurs, bref en animant une véritable action culturelle. Cette nouvelle culture, sans détrôner les Beaux-Arts, ennoblit d'autres activités. Les Beaux-Arts eux-mêmes perdent leur classicisme a priori pour s'engager plus à fond dans le modernisme avec, timidement d'abord, l'aide de l'Etat. Les arts

(2) Sur l'action des « Beaux-Arts en tant qu'administration », cf. première partie. Titre III : l'état libéral.

(3) Encore que ce soit là parfois plus un prétexte qu'une réalité.

manuels sont remis à l'honneur ainsi que la décoration, enfin à côté des arts proprement dits, les collectivités, publiques ou privées, s'intéressent à l'expansion de la lecture, à la multiplication des rencontres culturelles, des clubs, des voyages touristiques qui ne sont plus seulement consacrés à la visite de châteaux, aussi beaux soient-ils, mais aussi à la connaissance des régions parcourues, à des rencontres avec responsables sociaux, administratifs.

Il est admis maintenant, à côté des Beaux-Arts et des lettres, qu'il puisse y avoir des cultures scientifique, juridique, etc... et d'ailleurs les cloisons ne sont plus étanches entre ces diverses branches de l'activité culturelle.

2. Culture et Enseignement :

Les deux notions sont étroitement liées dans la mesure où il n'y aurait pas de culture possible sans enseignement préalable (4). Toute promotion culturelle doit commencer par une amélioration de l'enseignement, son extension à tous les individus et pendant un temps suffisant pour leur permettre d'atteindre une certaine autonomie culturelle. L'évolution des programmes de l'enseignement secondaire jusqu'aux classes terminales suit cette maturation croissante de l'esprit et de la personnalité des adolescents, jusqu'à leur faire entrevoir en cours de philosophie la diversité et l'importance des choix qui se poseront à eux dans tous les domaines et tout spécialement en philosophie. L'Université est, ou devrait être dans tous les cas, l'occasion du passage de l'enseignement à la culture, du travail obligatoire au travail assumé et à la recherche, personnelle ou collective, et à l'activité la plus conforme possible à la personnalité de l'individu.

Mais tant que ce passage n'est pas fait, tant que l'autonomie intellectuelle n'est pas atteinte, l'enseignement reste distinct de la culture. Il est donné et reçu sans discussion possible, ou presque, il est d'ailleurs obligatoire, astreignant, les méthodes sont souvent assez autoritaires, et il est difficile qu'il en soit autrement. Enfin si certains objectifs de l'enseignement (la connaissance, la compréhension, voire la pratique) sont éminemment culturels, d'autres, très astreignants, ne le sont pas toujours et sont cependant respectables ; le premier d'entre eux restant la formation professionnelle (5). Pour toutes ces raisons, tenant aux méthodes et à certains

(4) Pour une définition intéressante de la culture et ses rapports avec l'enseignement. Cf. en particulier au J.O. (Conseil économique et social) du 23 avril 1966 le rapport de M. Jules MILHAU sur « *Les relations entre l'équipement culturel et la croissance régionale* ».

(5) On peut cependant affirmer que la formation professionnelle qui devrait tendre à la « polyvalence » et à l'approfondissement des connaissances afin de faciliter la mobilité de l'emploi et la promotion sociale, rejoint sans difficulté les impératifs culturels.

objectifs de l'enseignement, il est difficile d'assimiler enseignement et action culturelle.

Il est cependant difficile de ne pas atténuer cette séparation justifiable sur le plan organique. Les méthodes et les objectifs de l'« Education Nationale » évoluent. Le changement d'intitulé de l'ancien ministère de l'« Instruction Publique » est d'ailleurs révélateur de ce point de vue. Le but est plus que jamais de former des jeunes ayant une culture générale suffisante et des connaissances techniques assez vastes pour pouvoir continuer à se former en dehors des établissements d'enseignement ; il est d'ailleurs actuellement démontré qu'il n'y a pas de reconversion économique possible sans une certaine culture générale. Ainsi l'enseignement tend-il à retrouver, au bénéfice de la masse, les objectifs qualitatifs que l'enseignement secondaire poursuivait au bénéfice d'une minorité au xix^e et au début du xx^e siècle.

Les méthodes d'enseignement évoluent parallèlement aux objectifs. Dès l'enseignement primaire on essaie de promouvoir une certaine participation des enfants au moyen de méthodes pédagogiques dites « actives ». La pédagogie nouvelle essaie avec des succès divers, de remplacer l'autorité du maître pour une certaine collaboration de l'élève. Au sein même de la classe des débats organisés, des comités d'élèves, les habituent au dialogue. Des bibliothèques de classes, des foyers d'internes peuvent initier les adolescents à une véritable liberté culturelle.

En dehors même des établissements classiques, l'Education Nationale multiplie les activités « parascolaires », patronages, excursions, colonies de vacances, ciné-clubs, etc... qui, en élargissant le domaine de l'instruction, initient les jeunes à la culture.

Enfin, et ceci sera largement développé ultérieurement, l'Education Nationale, en tant que ministère, est responsable de la lecture publique, et à ce titre à la responsabilité de mettre les instruments culturels écrits à la disposition du public grâce aux bibliothèques publiques.

En conclusion, l'Education Nationale, telle qu'on tend à la concevoir, a des objectifs communs avec l'action culturelle que par ailleurs elle conditionne ; mais elle s'adresse essentiellement aux jeunes et emploie des méthodes nécessairement contraignantes.

3. Culture et éducation populaire :

La culture populaire est une partie de la culture, l'éducation populaire est une partie de l'animation culturelle qui constitue avec les beaux-arts l'action culturelle. Au début, dans la pensée des initiateurs de l'éducation populaire, celle-ci devait remédier au

caractère trop aristocratique des Beaux-Arts et satisfaire aux besoins culturels de la masse. Il ne s'agissait pas de dégager une culture à priori différente de la culture classique alors régnante, mais de répondre à des aspirations culturelles populaires, voire à les créer. La différence existait beaucoup plus dans la nature du public que dans la qualité du spectacle.

Cette culture populaire, plus « engagée » par beaucoup de ses aspects, n'a cependant pas sacrifié la culture classique ; les théâtres populaires, les centres dramatiques régionaux, les maisons de la culture, facilitent actuellement une certaine fusion de l'éducation populaire, de l'animation culturelle et de la culture classique ». Il est donc très difficile de distinguer culture et éducation populaire, d'autant plus difficile qu'à présent l'action culturelle, comme l'éducation populaire, recherche la promotion culturelle des individus.

En comprenant l'éducation populaire dans son sens le plus large, l'on peut y rattacher l'action en faveur de la jeunesse et des sports. Il s'agit ici d'un effort considérable accompli par les pouvoirs publics pour doter la nation en équipements sportifs et sociaux-éducatifs (6) et pour aider les mouvements de jeunesse de toute nature. Ici aussi l'éducation populaire se confond avec l'action culturelle dans la mesure où ces efforts socio-éducatifs et ces mouvements de jeunes s'adressent aux jeunes de tous les milieux et non seulement aux milieux visés par la conception étroite et première de l'éducation populaire.

4. *Culture et promotion sociale.*

La promotion sociale, sur le plan administratif est essentiellement conçue comme une promotion professionnelle (7) et comme telle, elle est mise en œuvre par de nombreux ministères spécialisés, et par les ministères de l'éducation nationale et du travail. Le caractère professionnel et en quelque sorte « intéressé » de la promotion sociale ne doit cependant pas faire oublier les liens étroits qui la lient à la culture (8). Il n'y a pas de promotion possible sans l'accès à l'instruction publique, il n'y a pas de promotion vraie sans accès à la culture, et c'est encore cette dernière qui pousse le mieux l'individu à sortir de sa condition, à poursui-

(6) Foyers, maisons de jeunes.

(7) Cf. La loi du 11 juillet 1959 définissant la politique de promotion sociale.

(8) Ainsi que le soulignent les rapports Chenot et Masselin publiés dans le livre blanc de la promotion sociale édité à la Documentation Française par la délégation générale à la promotion sociale (1966). Le rapport Chenot prévoit la réalisation de « maisons de la promotion sociale » avec bibliothèques, etc..., constituées selon la loi de 1901.

vre des efforts souvent considérables pour accéder à d'autres responsabilités sociales. Le phénomène a été maintenant suffisamment mis en évidence pour qu'il ne soit pas nécessaire de l'analyser plus longuement (9).

Donc, quoiqu'il soit matériellement et organiquement possible de distinguer promotion sociale et culture, l'une ne va pas sans l'autre et chacune concourt au développement de l'autre.

5. Culture, loisirs et tourisme.

Certaines professions font appel à la culture de leurs titulaires, quand elles ne l'enrichissent pas. Ce sont les professions privilégiées, généralement intellectuelles ou artistiques permettant aux individus qui s'y adonnent de s'exprimer pleinement dans leur travail. Dans ce cas, si le travail ne manque pas, parfois, d'être pénible, il n'est pas ressenti comme un obstacle à l'enrichissement culturel ; les vacances ou, plus généralement, les loisirs, ne sont alors que l'occasion d'un repos bénéfique.

Mais dans la majorité des cas, les loisirs constituent la raison d'être, à laquelle on pense et on aspire pendant la semaine ou l'année. Les loisirs sont en effet le temps d'activité libre, équilibrée, le temps du repos mais aussi celui de la discussion en famille, entre amis, celui de la lecture, des spectacles, du tourisme, bref le temps de la culture. Les congés payés sont l'occasion de vacances organisées en « clubs » divers qui mettent de plus en plus l'accent sur les activités culturelles : débats, visites, rencontres avec les responsables étrangers des communes où réside le « village » de vacanciers. Au sein de ces agglomérations de vacanciers l'on rencontre des gens de milieux socio-professionnels très différents du sien : le médecin où le professeur y rencontre parfois l'ouvrier ou l'employé, voire le patron d'une petite entreprise. Chacun échappe alors à son conditionnement habituel (10). Ces fréquentations nouvelles jointes au temps enfin disponible font de ces loisirs des

(9) Cf. P. BOURDIEU et J.C. PASSERON, « *Les héritiers, les étudiants et la culture* ». Editions de minuit. Paris 1964, et également « *Tendances* », N° 35. Juin 1965, « *Populations et groupes sociaux dans la France d'aujourd'hui* », par Edmond MARC.

(10) Cf. dans « *Tendances* » N° 35. Juin 1965 : « *Population et groupes sociaux dans la France d'aujourd'hui* », par Edmond MARC, la structure sociale du public du club méditerranéen (20 % d'ouvriers, 30 % d'employés, 20 % de techniciens, 30 % de membres des professions libérales).

— Cf. également : Georges HOURDIN : « *Une civilisation des loisirs* ». Calmann-Lévy. Paris 1961.

— Joffre DUMAZEDIER, « *Vers une civilisation du loisir ?* » Edition du Seuil. Paris 1962.

— Raymond LALLEZ : « *Loisirs et civilisation française* » — *Tendances* N° 35. Juin 1965.

temps d'approfondissement culturel. Les mêmes phénomènes jouent pour les jeunes au sein des maisons de jeunes, des mouvements de jeunesse ou des organisations de voyages. Quant à ceux, très nombreux, qui préfèrent prendre leurs vacances en famille ou en très petits groupes, ils en retirent également par la lecture et la réflexion un enrichissement similaire sinon semblable.

Ainsi culture, loisirs et tourisme répondent à une préoccupation unique ; il n'est donc pas étonnant qu'ils soient souvent le fait des mêmes administrations ou des mêmes organismes publics ou privés.

6. Culture et recherche scientifique :

La recherche scientifique nécessaire à l'avancement des connaissances, l'est également à la culture. Alors que l'instruction et l'éducation nationale lui assurent de nombreux adeptes, la recherche scientifique, entendue au sens large, celui du Centre National de la Recherche scientifique, accomplit un travail d'éclaireur. Certaines sciences « humaines » comme l'histoire de l'art, l'archéologie, la sociologie, doivent beaucoup à la recherche scientifique, mais d'une façon générale toutes les sciences, toutes les connaissances sont instruments de culture. La culture ne peut cependant se confondre avec la recherche scientifique. La culture touche trop intimement à ce qu'il y a de plus personnel dans les individus pour pouvoir être assimilés à des techniques de recherche ou à leurs trouvailles, ou alors selon le reproche adressé parfois à la culture classique, ce serait une « culture morte ». Enfin, à la différence de la recherche scientifique, l'action culturelle est essentiellement « désintéressée ».

7. Culture et Information :

Comme l'instruction, l'information constitue la matière première de la culture ; matière première généralement consacrée à l'actualité, elle est d'autant plus précieuse qu'elle est encore « vivante », relative à des événements souvent non achevés ; elle suscite facilement l'intérêt des individus, détermine leur approbation, voire leur désapprobation, leur participation ou leur hostilité.

Ainsi, de même que sont protégées les œuvres d'art, l'information doit être protégée et encouragée car elle est une incitation culturelle importante. Enfin les agents d'information, presse, radiodiffusion, télévision et cinématographe, dotés d'une vaste clientèle, aux dimensions de leurs moyens techniques et financiers, se consacrent rarement à la seule information, et exerceraient donc une activité essentiellement culturelle s'ils ne sacrifiaient pas si souvent la qualité de leur production à son rendement économique.

Après l'énoncé des principaux facteurs de diversification de la culture et l'étude rapide de notions voisines, il apparaît qu'une action culturelle d'envergure doit se diversifier à l'extrême pour favoriser la culture sous tous ses aspects, géographiques, sociaux, et sous toutes ses formes, les siennes propres ou les formes voisines car il serait étrange, par exemple, de prétendre élaborer une politique culturelle sans favoriser en même temps l'éducation nationale et l'information.

Aussi bien sera-t-il question dans cette partie, à côté des administrations essentiellement culturelles, des activités culturelles des autres administrations.

*
* *

L'action culturelle, ainsi qu'il vient d'être démontré, est nécessairement globale et spécialisée pour répondre à tous les aspects de la culture.

Les options sont prises par les institutions détentrices du pouvoir d'Etat, gouvernement et assemblées, et par les collectivités locales. Cependant les pouvoirs publics étant soucieux de rationaliser leur action, de lui donner une efficacité maximum en l'harmonisant avec l'activité de l'ensemble du pays, leurs décisions s'inscrivent dans un cadre général, le « plan ». Ce plan n'est pas véritablement contraignant, il n'est pas non plus simplement consultatif et possède donc un caractère « sui generis » parfaitement adapté à l'action culturelle. Nous l'étudierons en premier, en tant que point de rencontre des organismes publics et privés, et cadre général, quoique non obligatoire, de toute action culturelle.

CHAPITRE I

Plan national et plans d'équipement socio-culturels.

Les trois premiers plans ne firent pas de place apparente aux équipements culturels et socio-éducatifs. Le iv^e plan (1962-1964) se distingua sur ce point par la formation, le 24 janvier 1961 (1), à côté des autres commissions de modernisation du commissariat d'une « commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique » chargée de participer aux travaux d'élaboration du plan. Ainsi la culture prenait-elle place à côté de l'économie, des questions sociales et de l'éducation, parmi les préoccupations premières de la nation. L'élaboration du v^e plan marqua la consécration définitive de cette place.

Ainsi deux commissions de modernisation étaient chargées, au sein du commissariat d'élaborer la politique d'équipement culturel de l'Etat : la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif ayant à élaborer entre autres les prévisions d'équipement socio-éducatif et sportif (maisons de jeunes, centres de vacances, etc...) et « la commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique » ayant à élaborer les prévisions d'équipement culturel (monuments historiques, enseignement artistique, théâtres, maisons de la culture, etc...). Ces commissions constituées par le gouvernement, par décret du premier ministre sur proposition du commissaire général, comprennent des fonctionnaires et des personnalités compétentes généralement représentatives et choisies « intuitu personae ». Pour la commission de l'équipement culturel, une vingtaine de très hauts fonctionnaires (directeurs de ministères), dialoguent avec cinquante quatre personnalités représentatives (artistes, sociologues, architectes, académiciens, syndicalistes, dirigeants de mouvements d'éducation populaire). Leur

(1) Arrêté du 24 janvier 1961. J.O. 31 janvier, p. 1179

travail s'insère dans la procédure générale d'élaboration du plan aux diverses étapes (2).

§ 1. Les IV^e, V^e plans et l'action culturelle.

Nous considérons essentiellement les équipements culturels et les équipements socio-éducatifs.

I. Les équipements culturels.

La « commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique », cherchant à promouvoir de nouvelles formes de création artistique, retint, entre autre, la création de vingt et une « maisons de la culture » ; 128,6 millions devaient leur être affectés dès le IV^e plan (1962-1964). Le plan de stabilisation économique et financière réduisit ces crédits à 53,84 millions de francs, ne permettant, jusqu'en 1965 l'ouverture que de quatre de ces maisons (Le Havre, Caen, Théâtre de l'est parisien, Bourges). D'autres purent cependant ouvrir en 1966 (Amiens, Thonon-les-Bains, Firminy) (3).

Le IV^e plan n'ayant pu être exécuté en matière culturelle, ses objectifs furent reportés sur le V^e plan (1966-1970) (4), qui prévoit une dépense d'environ 200 millions au titre du théâtre et de l'action culturelle, pour la réalisation de vingt cinq maisons de la culture (5). Mais le V^e plan a des objectifs culturels beaucoup plus vastes que la réalisation des seules maisons de la culture. Essentiellement tourné vers la réalisation des équipements collectifs qui doivent croître beaucoup plus vite que la consommation privée (54 % à 55 % contre 24 % à 25 % (6), le V^e plan consacre 1.790 millions à l'équipement culturel de la nation ; ces investissements considérables devant aller aussi bien à l'enseignement artistique qu'aux commandes d'œuvres d'art, aux musées, à la sauve-

(2) Cf. Le V^e plan. D.F.I. N^o spécial (220-221), octobre-novembre 1966, p. 9.

— DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III. p. 517 et s.

— Pierre DELVOLVÉ, « *Le plan et la procédure parlementaire* », dans « *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire* ». Collection des travaux de la faculté de Droit de Paris. P.U.F. 1965.

— Sur l'organisation de l'administration du plan cf. Ph. BAUCHET, « *La planification française, quinze ans d'expérience* », éditions du Seuil 1962, p. 45 et s.

— Doc. Française. N.E.D. N^o 2846. « *La planification française* ».

(3) Cf. « *Les maisons de la culture* » par André DE BAECQUE. *Tendances*. N^o 43. Octobre 1966. p. 5 et 6.

(4) Approuvé par la loi du 30 novembre 1965.

(5) Cf. « *Théâtre et décentralisation théâtrale* », par André DE BAECQUE. *Tendances* N^o 40 - avril 1966 ; p. 24 et s.

(6) D.F.I. Le V^e plan. Octobre-novembre 1966, opus. cit.

garde du patrimoine, et, bien entendu, aux maisons de la culture... Il importe cependant de remarquer que les besoins recensés par la commission de l'équipement culturel du v^e plan étaient de deux milliards six cent quatre vingt dix millions de francs, aussi ne seront pas réalisés la seconde école d'architecture de Paris, le musée du xx^e siècle, ni celui des sciences et techniques prévu au iv^e plan.

II. *Les équipements sportifs et socio-éducatifs et les lois programmes.*

C'est la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif qui, pour le iv^e plan, comme pour le v^e plan, eut à établir les objectifs de la nation en ce domaine. Les crédits de l'Etat, quoique gérés par une administration unique (7), le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports, puis ministère (8), se répartissent en deux masses provenant l'une du budget de l'éducation nationale voté chaque année, et l'autre des lois-programmes d'équipement sportif et socio-éducatif, lois-programmes pluri-annuelles. Les crédits provenant du budget de l'éducation nationale sont destinés à l'équipement sportif des établissements d'enseignement, et sont évalués, d'une façon indicative à 8,7 % des autorisations de programme affectées chaque année aux constructions scolaires et universitaires. Leur objet strictement sportif fait que nous ne nous étendrons pas sur leur contenu, ni sur les doutes émis par le Sénat (9) et le Conseil économique et social quant à la possibilité de leur dégagement effectif. En effet le gouvernement a décidé d'opter pour « l'enveloppe » minimum de vingt cinq milliards, cinq cent millions, alors que la commission compétente du Plan demandait trente deux milliards pour l'équipement scolaire, universitaire, et sportif.

La seconde masse de crédits concernant l'équipement sportif et socio-éducatif « civil » (10), comprise dans la même « enveloppe » du plan (équipement scolaire, universitaire et sportif), est d'une réalisation plus certaine. Elle a été intégrée successivement dans deux lois de programmes recouvrant respectivement les périodes des iv^e et v^e plans. Ce sont elles qui expriment l'effort socio-éducatif de l'Etat en faveur de la jeunesse. Alors que la

(7) Depuis le décret du 29 juin 1963.

(8) Depuis le 8 janvier 1966 (formation du 4^e gouvernement de la V^e république). Les attributions du nouveau ministère de la jeunesse et des sports furent définies par le décret N° 66.64 du 21 janvier 1966.

(9) Sénat. Seconde session ordinaire 1964-65. Document N° 211. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles par M. Jean Nouvy.

(10) Non rattaché aux établissements scolaires et mis à la disposition de toute la population.

procédure du plan fixe des évaluations et n'engage pas les budgets futurs (11), la procédure de la loi de programme, employée pour les équipements sportifs et socio-éducatifs engage d'une manière plus ferme les budgets à venir, malgré les réserves apportées par l'ordonnance du 2 janvier 1959. (J.O. 3 janvier 1959, p. 180), sur la valeur impérative des lois-programmes (12).

Avant même d'étudier rapidement le contenu de ces lois-programmes en matière socio-éducative, c'est-à-dire essentiellement culturelle, il convient de souligner leur relative autonomie par rapport au plan. Cette autonomie a été critiquée par le rapport général de la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif pour le v^e plan. La loi de programme « a été préparée par l'administration et votée par le parlement en marge de la procédure d'élaboration du Plan. Certes, la commission (de l'équipement scolaire, universitaire et sportif) a été consultée au mois d'avril 1965 avant la mise au point définitive du projet de loi. Mais cette consultation n'a porté que sur le montant global des autorisations de programme prévu, ou, plus précisément sur la comparaison entre ce montant et celui qui était alors envisagé pour les autres postes, sans que la commission fut saisie d'une étude analytique... Elle n'a donc pas joué, dans la mise au point de la loi-programme, un rôle analogue à celui qui a été le sien dans la mise au point des autres parties du plan d'équipement scolaire » (13).

Il est vrai que cette originalité dans l'élaboration des lois de programme d'équipement sportif et socio-éducatif s'explique. Au stade de l'élaboration d'une part, le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a voulu promouvoir une très large consultation des usagers par l'intermédiaire des différentes commissions ou organismes ayant vocation à être consultés sur les équipements ou les problèmes de la jeunesse et des sports (14) ; de plus une circulaire N° 285 du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux sports en date du 16 avril 1964 invite les préfets de régions et les recteurs à donner leur avis sur l'exécution du premier plan quinquennal, un avant projet de la seconde loi de programme et les options dont la définition est possible à l'échelon départemental et régional.

(11) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III. p. 505 et s. (la nature juridique du plan).

(12) « Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année ». (art. 2).

(13) Imprimerie des Journaux Officiels. N° 7444. Paris 1966 - Rapport Général de la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif pour le V^e plan - p. 183 et s. septième partie : « *Les équipements sportifs et socio-éducatifs* ».

(14) Entre autres, le haut comité de la jeunesse, organisé par les décrets N° 58.1234 du 16 déc. 1958 ; 59.1188 du 20 oct. 1959 et 60.83 du 18 janvier 1960.

D'autre part, ainsi que le souligne dans son rapport la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif (15), l'exécution de la seconde loi de programme doit être très largement déconcentrée. Seules les opérations les plus importantes doivent être individualisées à priori à l'échelon national ; pour le reste la répartition des crédits sera faite à l'échelon régional, puis départemental, ce qui rend plus aisé la consultation des intéressés sur le plan local et accroît le rôle des préfets (16).

Cette procédure d'élaboration et d'exécution des lois-programmes d'équipement sportif et socio-culturel, quoique s'intégrant dans le cadre du plan bénéficie donc à son égard d'une parfaite autonomie. Les inconvénients de cette autonomie sont divers : En cas de non-réalisation des objectifs d'ensemble les investissements hors loi-programme seront sacrifiés (équipements sportifs scolaires et universitaires, ce qui sur un strict plan « culturel » a une moindre importance). Pour l'élaboration de la loi-programme, l'administration se trouve seule avec les intéressés, qu'elle ne fait que consulter, bénéficie d'une plus grande liberté que dans le cadre général du plan (17). Il risque d'y avoir entre le Plan et la loi-programme une certaine dichotomie tenant aux différentes procédures d'élaboration. Par contre l'efficacité de la première loi de programme fut reconnue d'une façon unanime, le Sénat lui-même l'attribuant à la justesse de sa conception.

La première loi de programme prévoyait six cent quarante cinq millions de crédits d'Etat auxquels devaient s'ajouter cinq cent soixante cinq millions de crédits des collectivités publiques et cent quatre vingt dix millions provenant des collectivités privées. Sur les six cent quarante cinq millions de crédit d'Etat, quatre vingt onze millions huit cent cinquante mille francs, soit quatorze pour cent, devaient aller à l'équipement socio-éducatif entendu de façon restrictive (maison de jeunes, foyers, etc...), et cent sept millions deux cent mille francs à l'équipement des colonies de vacances. En fait le total des crédits l'Etat fut de six cent soixante six millions huit cent quarante trois mille francs (18) et les objectifs de la loi-programme furent dépassés en ce qui concerne l'équipement socio-éducatif mais incomplètement réalisés en matière d'équipement sportif.

(15) Rapport cité supra.

(16) Déconcentration décidée par les circulaires du haut commissaire, puis secrétaire d'Etat, en date des 10 juillet 1961 et 30 août 1964. Cf. infra. III^e partie.

(17) Cf. Sénat. Seconde session 1964-1965, document N° 211 déjà cité. La commission culturelle se plaint d'ailleurs de l'insuffisance des explications données par le gouvernement au parlement, sur la seconde loi de programme.

(18) Cf. Sénat, idem.

La seconde loi de programme (1966-1970) fait une place plus importante aux équipements socio-éducatifs, sur une participation budgétaire de l'Etat en forte progression, d'un total de un milliard cinquante millions de francs.

§ II. La régionalisation dans le cadre des lois de programme.

Là aussi nous voyons se manifester l'autonomie d'action du ministère d'Etat à la jeunesse et aux sports, du moins en ce qui concerne les équipements socio-éducatifs et sportifs « civils », prévus dans la loi de programme (19). Par suite d'une déconcentration très poussée et d'une très large consultation des usagers intéressés (20), une régionalisation à priori, avant ou en début d'exécution de la loi de programme, est difficile à opérer (21).

Tout d'abord certains équipements d'importance nationale, sont effectués par l'Etat et ne sont pas du tout régionalisés (Institut d'Education populaire, centre international d'accueil à Royan, création à Paris d'une maison de la jeunesse pour réunir dans un même immeuble les associations s'intéressant à la jeunesse, etc... pour la première loi de programme).

Les autres équipements doivent être « inscrits » aux programmes départementaux qui constituent la véritable démultiplication de la loi de programme, afin de pouvoir bénéficier de la loi du 28 juillet 1961. Les procédures d'inscription varient selon qu'il s'agit « d'équipements classiques » ou d'« équipements de zone », les seconds ne pouvant pas être également répartis car ils sont liés à des conditions géographiques, climatiques ou touristiques (colonies de vacances, centres touristiques...). Pour les « équipements classiques », sportifs ou socio-éducatifs (maisons de jeunes par exemple), les procédures d'inscription varient également selon que l'on se trouve en présence de communes de plus ou de moins de cinq mille habitants.

Pour l'élaboration des programmes d'équipement des agglomérations de moins de cinq mille habitants, la masse de crédits

(19) Cf. supra. Les équipements « civils » sont ceux qui ne sont pas destinés aux établissements de l'éducation nationale.

(20) Les commissions départementales du plan d'équipement sportif et socio-éducatif (maintenant confondues au sein des « commissions départementales d'équipement », depuis le décret du 19 mai 1965), et, sur un plan national, les principaux groupements sportifs et de jeunesse intéressés.

(21) Cf. sur ces procédures de répartitions des crédits entre les départements et régions : Sénat, seconde session ordinaire de 1964-65 - document N° 211 - opus. cit. p. 25.

— et N.E.D. N° 2895 du 15 juin 1962. « *Le plan d'équipement sportif et socio-éducatif* », p. 12 et s.

disponibles (22) est répartie entre les académies, puis entre les départements par décision du ministre, mais en collaboration avec l'échelon régional. Chaque programme départemental est élaboré par le préfet dans les limites de la masse de crédits alloués, sur consultation de la commission départementale de l'équipement (23). Le ministre de la jeunesse et des sports se contente d'enregistrer les décisions des préfets, qui lui parviennent accompagnées des procès-verbaux des séances des commissions départementales.

Pour les programmes d'équipements des agglomérations de plus de cinq mille habitants, la procédure est assez voisine, mais le préfet n'adresse que des propositions au ministre, qui décide. Le ministre toutefois, après avoir pris connaissance des propositions faites par la commission départementale, sollicite également l'avis des principaux groupements sportifs ou de jeunesse, selon qu'il s'agit d'équipements sportifs ou socio-éducatifs. La même procédure est d'ailleurs suivie pour l'inscription des équipements de zone.

Une fois inscrite au programme départemental, chaque opération doit être approuvée par les services techniques compétents avant que ne soit octroyée la subvention correspondante selon une procédure également déconcentrée (24).

Ainsi l'équipement socio-éducatif est-il choisi, et son implantation décidée, par l'administration des sports et de la jeunesse et les intéressés (groupements, associations et représentants des collectivités locales, réunis au sein de commissions départementales) en dehors des mécanismes généraux du plan. Sans doute les intéressés apprécient-ils cette procédure, mais il semble que c'est à juste titre que les parlementaires aient regretté que, préalablement au vote de la seconde loi de programme « la ventilation des dépenses par région n'ait pas fait l'objet de statistiques de la part du Secrétariat d'Etat ». Cela restreignait considérablement la portée

(22) Les besoins des agglomérations ayant été déterminés d'après des normes nationales représentant les équipements sportifs et socio-culturels minima. Cf. N.E.D. 2895. « *Le plan d'équipement sportif et socio-éducatif* », p. 4 et s.

(23) Cette commission prit en 1965 la place de la commission départementale du plan d'équipement sportif et socio-éducatif qui comprenait, pour un tiers, des représentants des collectivités locales, pour un tiers des représentants des mouvements de jeunesse et associations sportives et pour un tiers des représentants de l'administration.

(24) Cf. « *L'éducation nationale* », P.U.F. 1965, p. 464 et s. (la déconcentration au sein de l'administration de la jeunesse et des sports)

du contrôle parlementaire (25). Cette autonomie est cependant partiellement remise en cause.

Le décret N° 65.375 du 19 mai 1965 (J.O. 21 mai 1965, p. 4107), instaurant une commission départementale d'équipement unique, a pour but de réaliser une certaine coordination des programmes d'équipement (art. 1). La commission travaille par sections dont l'une chargée de l'équipement scolaire, culturel et sportif joue le même rôle que l'ancienne commission départementale spécialisée. Le travail essentiel se fait au sein de ces sections mais des assemblées de toutes les sections permettent éventuellement une coordination que seuls, autrefois, assuraient le préfet et les services de la préfecture. Les nouvelles commissions départementales ont la même composition tripartite que les anciennes commissions départementales d'équipement sportif et socio-éducatif. Les mouvements et associations de jeunesse ou de sport y sont cependant moins représentés

L'autonomie des services de la jeunesse et des sports et de leurs activités subsiste pour l'essentiel car elle tient à leur très grande déconcentration. Celle-ci ne s'applique d'ailleurs pas uniquement à l'établissement des programmes d'équipement mais aussi à l'ordonnancement des dépenses et à l'octroi des subventions (26).

§ III. L'exécution du plan et des Lois de programmes.

1) *Ce sont des normes.*

Le plan est une « affirmation de principe », un « engagement » (27).

Précision de la norme.

En matière culturelle, partant d'une analyse démographique, le Plan déduit les besoins qu'il serait souhaitable de satisfaire : tant de maisons de la culture, de bibliothèques, de maisons de jeunes, de foyers de jeunes, etc... Les normes sont d'ailleurs précisées sur le plan qualitatif et quantitatif. Mais, en matière socio-éducative, c'est la loi de programme qui lui donne sa précision maximum.

(25) Cf. Sénat, 2^e session 1964-1965, document n° 211, opus. cit p. 27 - par contre, l'avis présenté à l'Assemblée nationale par M. Flornoy au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi programme, est favorable à cette grande souplesse : cf. J.O. document Ass. nationale, 2^e session ordinaire de 1964-1965, annexe 1399.

(26) Cf. III^e partie.

(27) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit T III. p. 510.

La première loi de programme reposait sur des « normes » d'équipement sportif et socio-éducatif des diverses agglomérations en fonction de leur population (28). Par exemple, « jusqu'à mille habitants, l'équipement scolaire doit, en principe, être suffisant. Les activités sportives peuvent se dérouler sur le ou les plateaux d'éducation physique, les activités socio-éducatives dans les locaux scolaires, en dehors des heures de classe. Une salle de la Mairie peut, le cas échéant, être mise à la disposition des jeunes ».

Pour les villes de mille à deux mille habitants : « un terrain de grands jeux avec vestiaires-douches (un hectare ou un hectare et demi) et une salle de réunions pour les activités socio-éducatives, de trente mètres carrés environ, de préférence attenante au groupe scolaire.

Pour les villes de deux à cinq mille habitants : « un terrain de sports comportant une aire de grands jeux, une piste gazonnée, deux jeux de basket et volley, un tennis, un coin pour les enfants et les sports paisibles, un bâtiment de vestiaires-douches et abri pour le matériel (surface nécessaire, deux à trois hectares), un bassin d'apprentissage de natation, un gymnase (gymnase scolaire, au besoin porté à une dimension supérieure par double financement), une maison de jeunes comprenant notamment une salle de réunions, de cent cinquante à deux cents places ».

D'autres normes étaient prévues pour les villes de cinq à dix mille habitants (correspondant au quartier), de dix à vingt mille habitants (correspondant à l'arrondissement), de vingt à cinquante mille habitants (correspondant au grand ensemble), de cinquante à cent mille habitants, de cent à cent cinquante mille, de cent cinquante mille à trois cent mille habitants, ou de plus de trois cent mille habitants. L'infrastructure doit également tenir compte des conditions naturelles (mer, montagne), et cela plus spécialement en ce qui concerne l'équipement du pays en vue des activités de vacances et de plein-air.

Valeur de la norme.

Il ne suffit pas que la norme soit précise, la garantie de son exécution viendra de sa qualité (surtout en matière culturelle) ; elle aura d'autant plus de chance d'être suivie par les administrations, les collectivités locales et les groupements intéressés, que ces trois catégories d'agents auront participé à son élaboration. La norme est d'autant plus douce à exécuter que l'on a participé à son élaboration. Ceci est encore plus vrai en matière culturelle que dans les autres domaines du plan. Le secret de la réussite des maisons

(28) Cf. « *Le plan d'équipement sportif et socio-éducatif* ». N.E.D. N° 2895, 15 juin 1962. p. 4 et s.

de jeunes et de la culture, des maisons de la culture et des centres dramatiques nationaux, est qu'ils furent d'abord réalisés, et leur multiplication demandée, par les associations, les artistes et certaines collectivités locales, qui firent œuvre de pionniers. Si la norme ne plaît pas, la réalisation culturelle ne se produira pas, et c'est pour cela que les Affaires culturelles ont pris tant de soin à la rédaction du statut des maisons de la culture comme à leur architecture (qui, elle aussi, doit se conformer à des normes).

Rôle de la norme.

Les normes dégagées par le Plan, par la loi de programme jouent un rôle plus grand que ne pourrait le laisser croire l'absence alléguée de caractère obligatoire du Plan. L'effectivité de la norme a un double caractère, elle est d'ordre pratique et d'ordre juridique.

L'effectivité pratique tient à ce qu'un projet de réalisation conforme aux normes quantitatives ou qualitatives du plan sera plus facilement accepté par les administrations compétentes et surtout par l'administration des finances. Les autorisations, les subventions et la réalisation de toute opération en seront accélérées (29), même si le demandeur, voire le promoteur du projet est une administration.

L'effectivité juridique de la norme tient au fait qu'elle peut justifier un refus de la part d'une administration. Le décret du 30 novembre 1961 portant règlement national d'urbanisme, prévoit dans son article 15, que le permis de construire peut être refusé à des constructions qui contrarieraient la réalisation des plans régionaux ou des directives d'aménagement national arrêtées par le gouvernement ; mais de plus toute demande de subvention émanant d'une collectivité locale ou d'une association quelconque pour la réalisation d'un équipement non conforme au Plan, sera probablement refusée.

2) Le commissariat au plan participe aux décisions de l'Etat.

L'article 3 du décret du 16 janvier 1947 charge le commissaire général au plan de veiller à l'exécution du plan. Ses pouvoirs sont insuffisants mais ils ne sont pas négligeables. Tout d'abord il est associé à la procédure de préparation du budget annuel ce qui lui permet de défendre la réalisation du plan contre la trop grande

(29) Surtout si l'on tient compte de la participation du commissariat au plan à certains organismes financiers dont le rôle est considérable. Cf. infra.

(30) Cf. N.E.D. N° 3 243, 7 décembre 1965 ; La régionalisation du budget de l'Etat et l'aménagement du territoire.

orthodoxie monétaire des Finances. La régionalisation du budget d'équipement de l'Etat (30), ainsi que le rapport annuel sur l'exécution du Plan, facilitent le rappel des impératifs du plan.

Enfin le Commissariat au Plan a également sont mot à dire sur l'octroi de prêts importants du Fonds de Développement Economique et Social (31), du Crédit national et d'autres établissements financiers (32), sans lesquels ni les particuliers, ni les collectivités locales, ne pourraient réaliser d'investissements considérables.

Sur le plan régional, comme sur le plan national, il ne peut y avoir de véritable politique culturelle, développée et harmonisée, sans volonté politique marquée ; l'administration du Plan n'a pas à dégager cette politique, elle doit éclairer et faciliter les décisions des organes politiques.

(31) Décrets constitutifs du F.D.E.S. 55.875 et 55.886 du 30 juin 1955 et décret 63.112 du 14 février faisant également participer au conseil de direction du F.D.E.S., le délégué à l'aménagement du territoire.

(32) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III p. 438, « *Les organes de l'Etat banquier* ».

CHAPITRE II

Les Pouvoirs d'Etat à compétence globale

Reprenant à son compte le préambule de la constitution de 1946, la constitution de 1958, prétend à une politique culturelle tournée vers la satisfaction du droit de chaque individu à la culture. Le choix d'André Malraux comme ministre d'Etat chargé des Affaires Culturelles, sa place privilégiée au sein du gouvernement, ses discours et tout particulièrement le discours du 4 septembre 1958 place de la République, tout souligne l'option culturelle du nouveau gouvernement et du nouveau ministère des Affaires culturelles, chargé par le Décret N° 59.889 du 24 juillet 1959 de « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». La culture en France est désormais dotée d'un porte-parole officiel, jamais à court d'idées et de projets toujours plus avancés que ceux de ses prédécesseurs.

Cette volonté d'instauration d'une culture vraiment populaire s'allie à la volonté, très largement partagée, de doter, sur le plan interne comme sur le plan international, le pays d'un lustre dont il s'était désaccoutumé. Aussi l'option proprement culturelle se renforce-t-elle d'options de politique intérieure ou extérieure.

Le lustre étant essentiellement l'apanage du chef de l'Etat, de même que certaines options fondamentales sont de son domaine réservé, il n'est pas sans signification de noter son attitude à l'égard de la culture, l'accroissement considérable de l'action culturelle et technique à l'étranger, l'accent mis sur les affinités et les réalisations culturelles au cours des voyages officiels à l'étranger, le retentissement donné par le gouvernement et la presse à l'inauguration de la maison de la culture de Bourges par le chef de l'Etat,

tout cela souligne l'option culturelle, même si les moyens dégagés par sa réalisation (1) sont encore très insuffisants.

Il est cependant un peu rapide d'en attribuer le mérite au chef de l'Etat. La constitution (articles 20 et 21) souligne le rôle essentiel du premier ministre et du gouvernement pour la détermination de la politique de l'Etat ; la pratique des « domaines réservés » au chef de l'Etat ne semble pas être étendue aux Affaires culturelles, mais la présidence du conseil des ministres lui suffit probablement, lorsqu'il le désire, pour arbitrer, par exemple, un éventuel désaccord du ministre des Affaires culturelles et du ministre des finances sur l'importance de l'« enveloppe budgétaire ». Sans doute le chef de l'Etat n'est-il pas étranger non plus à l'accroissement considérable des budgets de la coopération culturelle et technique avec l'étranger.

Mais en dehors de ces arbitrages probables, l'on peut penser que les options culturelles essentielles sont le fait du gouvernement et du parlement.

§ I. Le gouvernement et ses Conseils.

La détermination et l'exécution de la politique culturelle de l'Etat se font dans le cadre des articles 20, 21 et 13 de la Constitution. Ce cadre étant posé, nous étudierons successivement la composition et l'organisation interne du gouvernement (dans la mesure où elles peuvent intéresser la politique culturelle), les divers conseillers du gouvernement, et les services du premier ministre, animateur désigné de la tâche gouvernementale.

I. *Composition et organisation interne du gouvernement.*

Le Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Sports (6) a sous-gner, d'une part la place même de la culture au sein du gouvernement, et d'autre part la coordination de l'action culturelle gouvernementale.

A) *La place de la culture :*

Au sein du gouvernement, la culture est très certainement mieux représentée qu'avant 1958. Avant 1958 aucun ministère n'avait vocation à la représentation globale de la culture ; le service le plus « culturel » était celui des Beaux-Arts, héritiers de l'ancienne surintendance des Bâtiments du Roi de la monarchie. Les Beaux-Arts et les autres services voisins (bâtiments nationaux,

(1) 0,4 % pour le seul ministère des Affaires Culturelles en 1966, moins de 0,45 % en 1967.

manufactures, etc...) furent tout au long du xix^e siècle, rattachés et distribués à divers ministères (2) : intérieur, instruction, travaux publics. Regroupés sous le second Empire avec la maison de l'Empereur, et au début de la III^e République en un ministère des Beaux-Arts, ils furent la plupart du temps l'attribution de sous-secrétariats d'Etat. La IV^e République les promut au rang de secrétariat d'Etat aux Beaux-Arts (1951), ou encore, en les regroupant avec les lettres, au rang de « secrétariat d'Etat aux Arts et lettres » (1956), en les rattachant alors à l'éducation nationale. On ne peut noter qu'un ministère à vocation strictement culturelle, distinct de l'Education nationale, le ministère de la Jeunesse, des Arts et des Lettres en 1947 (3).

La V^e République promeut définitivement les services culturels au rang de ministère, en organisant le ministère d'Etat chargé des Affaires Culturelles (4). Ce ministère réunit aux anciens services des Beaux-Arts certains services venant de l'Education nationale, et même du ministère de l'Industrie (centre national de la cinématographie) (5). L'article 3 du décret du 24 juillet 1959 prévoit la possibilité de poursuivre par décrets ce regroupement des services à vocation culturelle au bénéfice du ministère des Affaires Culturelles. Quant au rang de ministre d'Etat attribué au ministre des Affaires culturelles, il ne faut y voir que la volonté de souligner la place de la culture dans les préoccupations gouvernementales ; aucune prérogative particulière n'en découle pour son titulaire, d'après le texte et la pratique de la constitution.

Par contre, la multiplication des ministres à vocation culturelle est autrement caractéristique. Comme les Affaires culturelles proprement dites, ces nouvelles administrations naissent de l'Education nationale. Il faut noter tout particulièrement le développement des services de la jeunesse et des sports.

Les services de la jeunesse et des sports, apparus dans l'entre-deux guerres, simple direction générale au sein de l'Education nationale sous la IV^e République, prirent, sous la V^e République, une extension de plus en plus grande et une autonomie croissante.

Le Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Sports (6) a sous son autorité la direction générale de l'éducation post-scolaire, de la Jeunesse et des Sports. Il est secrétaire général du Haut comité

(2) Cf. *supra*. Première partie, titre III.

(3) Cf. *supra* première partie.

(4) Dts. des 3 février, 22 et 24 juillet 1959.

(5) Cf. J.M. article de la Revue administrative, N° 71 de 1959, p. 511.

(6) Dt. N° 58.916, 27 septembre 1958, J.O. 5 octobre 1958.

de la Jeunesse (7) ; ainsi disparaît la dualité qui existait auparavant entre un directeur général de la jeunesse et des sports et un secrétaire d'Etat à la présidence du conseil responsable du Haut comité de la jeunesse. L'article 2 du décret du 27 septembre 1958 mettait le Haut Commissaire « à la disposition du président du conseil pour ce qui concerne l'impulsion et la coordination de l'action gouvernementale relativement à la jeunesse de France et d'Outre-mer » ; ainsi le Haut Commissaire se voyait attribuer une véritable tâche de nature gouvernementale. Il n'empêche que l'exécution du décret du 27 septembre 1958 était confié au seul ministre de l'Education nationale, supérieur hiérarchique du Haut commissaire, qui ne fait pas partie du gouvernement et n'assiste à ses réunions que de façon exceptionnelle. Cependant les textes d'application du décret du 27 septembre 1958 délèguent un certain nombre de compétences au Haut Commissaire ; il y a là l'amorce d'une autonomie.

Le décret du 29 juin 1963 substitue au Haut Commissariat un secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, et l'exécution du décret n'incombe plus au seul ministre de l'Education Nationale, mais aussi au secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux sports. Ce dernier n'est donc plus un subordonné placé sous la tutelle du ministre, il assiste au conseil des ministres, participe au gouvernement. Il exerce ses attributions par délégation permanente du ministre de l'Education nationale lui-même et peut déléguer sa signature. Il signe tous actes relevant de sa compétence, et seuls les décrets sont contresignés par le ministre de l'Education nationale, ce contreseing étant le garant de l'unité d'action des différents services de l'Education nationale et de la Jeunesse et des Sports. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé que dans ce cas, le contreseing du secrétaire d'Etat n'était pas une nécessité (C.E. 24 juin 1955. Lebon p. 353). « Les services de l'Education nationale sont mis à sa disposition en tant que de besoin » (8). Ainsi la Jeunesse et les Sports jouissaient-ils d'une véritable autonomie au sein de l'Education nationale (9).

L'autonomie, enfin, fut totale le 8 janvier 1966, à la création d'un ministère de la Jeunesse et des Sports. Le nouveau ministre dispose d'une plus grande autorité sur le Haut Comité de la jeunesse dont il assure désormais la présidence par délégation du premier ministre. Le décret N° 66.64 du 21 janvier 1966 charge le ministre de l'étude des problèmes relatifs à la jeunesse ainsi que des actions

(7) Haut comité de la jeunesse de France et d'Outre-mer, créé par le décret N° 55.815 du 22 juin 1955 (J.O. 23 juin), et 59.1189 du 20 octobre 1955.

(8) Dt. N° 63.619 du 29 juin 1963. J.O. du 30 juin 1963. art. 4.

(9) Cf. l'excellent mémoire de D.E.S. de Sciences politiques sur la « politique de la jeunesse » par Alain BEAUGIER. Paris oct. 1966.

en sa faveur, en liaison avec les départements ministériels intéressés.

Ainsi, la jeunesse bénéficie-t-elle d'une voix pleinement autonome au sein du gouvernement.

D'autre part, à la constitution du nouveau gouvernement, le 8 janvier 1966, apparaît un nouveau secrétaire d'Etat à vocation culturelle, doté de tous les pouvoirs d'un secrétaire d'Etat, tout particulièrement au sein du gouvernement. Il s'agit du secrétaire d'Etat à l'Education nationale, chargé de suivre « sous l'autorité et par délégation du ministre de l'Education nationale », les affaires relatives à l'enfance inadaptée, à la promotion sociale et professionnelle, aux activités péri et post-scolaires, à la coopération au titre du ministère de l'Education nationale (10). Son statut et ses pouvoirs sont exactement ceux de l'ancien secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports ; ses compétences sont cependant très diverses et même hétéroclites : elles n'ont de commun entre elles que leur caractère marginal, quoiqu'essentiel, par rapport aux tâches principales de l'Education nationale. Aussi semble-t-il difficile de voir dans la création de ce secrétariat d'Etat l'amorce d'un nouvel éclatement du ministère de l'Education nationale. Cette autonomie n'en est pas moins précieuse pour la défense, au sein du gouvernement et du ministère de l'Education nationale, d'activités au caractère social et culturel très marqué.

Par contre il ne semble pas que le retour de certains ministères au rang de secrétariats d'Etat doivent entraîner une diminution des activités culturelles des administrations correspondantes.

Le ministère de la coopération est remplacé par un secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères chargé de la Coopération. Ses attributions (11) sont les mêmes que celles de l'ancien ministère grâce à une délégation générale dont bénéficie le secrétaire d'Etat pour les affaires dépendant précédemment du ministère de la coopération (12).

La même remarque est à faire en ce qui concerne le remplacement du ministère de l'Information par un secrétariat d'Etat

(10) Dt. N° 66.58 du 19 janvier 1966. Pour toute l'organisation du « quatrième gouvernement de la V^e République » cf. SILVERA ; revue administrative N° 111 de mai-juin 1966, p. 273 et s.

(11) Dt. N° 66.70 du 24 janvier 1966.

(12) De la même façon le rattachement des Affaires Algériennes aux Affaires étrangères (elles dépendaient du premier ministre) n'entraîne pas de changement notoire, les attributions du premier ministre en la matière étant transférées au ministre des Affaires étrangères (Dt. N° 66.60, du 20 janvier 1966).

auprès du premier ministre, chargé de l'Information. Ses attributions concernent la presse, la radiodiffusion-télévision française et les actualités télévisées (13).

Au total la culture est donc bien mieux représentée au sein du gouvernement ; cette multiplicité croissante de ses représentants et le développement des tâches culturelles de tous les autres ministères non énumérés ci-dessus, ne sont pas sans poser de problèmes. Le ministère des Affaires culturelles est né en 1959 d'un premier regroupement de services culturels ; on peut se demander si d'autres regroupements ne s'imposeront pas. Toujours est-il qu'à défaut de regroupement une coordination s'impose.

B) *Les comités interministériels :*

Ils ont tantôt une vocation générale, tantôt une vocation plus précise, mais ont toujours pour rôle la recherche d'une politique gouvernementale et la coordination des différents ministères.

Certains comités ont une vocation très générale d'harmonisation et d'élaboration de la politique générale du gouvernement, et les Affaires culturelles peuvent y faire entendre leur voix. C'est le cas du « *comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire* ». Institué par le décret du 19 novembre 1960 (J.O. 20 novembre 1960 p. 10363) sous la présidence du premier ministre le comité est chargé d'examiner les problèmes de l'action régionale et de l'aménagement du territoire en vue de préparer en ce domaine les décisions du gouvernement. Le ministre des Affaires culturelles peut y siéger pour les affaires relevant de sa compétence (décret du 19 nov. 1960 art. 2.). Ce comité examine en particulier l'action du délégué général à l'aménagement du territoire et supervise l'utilisation du Fonds d'Intervention pour l'aménagement du territoire (14). Ce fonds a d'ailleurs servi très partiellement à l'exécution de la première loi de programme d'équipement sportif et socio-éducatif (15).

Pareillement le « *comité interministériel du tourisme* », créé par le décret du 19 juin 1959 (16), modifié par le décret du 16 juin 1964, prépare les décisions gouvernementales relatives au tourisme. Il comprend, entre autres ministres, celui des Affaires culturelles, et son secrétariat est assuré par le secrétariat général du gouverne-

(13) Cf. Dt. 66.55 du 19 janvier 1966. En avril 1967 l'Information est redevenue ministère.

(14) Dt N° 63.114 du 14 février 1963 (B.L.D. 1963, 81).

(15) Cf. Sénat. Seconde session ordinaire 1964-1965, document N° 211. Avis présenté au nom de la commission des Affaires culturelles.

(16) J.O. 27 juin 1959 (p. 6419).

ment. Ce comité interministériel est tout particulièrement compétent pour étudier les mesures de protection du patrimoine touristique constitué pour une grande partie, par les monuments artistiques et historiques.

Répondant à des préoccupations semblables, on peut citer, quoiqu'il soit composé de fonctionnaires et non de ministres, le « *conseil national de la protection de la nature en France* », datant du 27 novembre 1947. Ses membres, presque tous fonctionnaires, sont nommés par arrêté ministériel conjoint des ministres de l'Agriculture et des Affaires culturelles (remplaçant maintenant le ministre de l'Education nationale) mais il comprend des hauts fonctionnaires d'autres ministères tels que le directeur général de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction, le directeur des Affaires départementales et communales au ministère de l'Intérieur, etc...

Divers comités interministériels ont cependant une spécialisation beaucoup plus étroite et concernent essentiellement l'action culturelle. Ils sont apparus dans des domaines où le besoin s'en faisait sentir de façon pressante. Ainsi le décret du 29 mai 1965 (17) crée un « *comité consultatif interministériel de coordination muséologique* ». Ce comité réunit de très nombreux fonctionnaires des Affaires culturelles, de l'Education nationale, du ministère des Armées et des autres administrations publiques. A ceux-ci, le ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles adjoint quinze membres nommés personnellement pour deux ans, proposés par des associations de conservateurs, ou choisis (au nombre de huit) par le ministre en raison de leur compétence dans l'administration, la conservation des musées ou dans les activités artistiques, scientifiques, historiques, éducatives ou culturelles. Ce comité a un rôle très étendu, peut être consulté par tout ministre ; il comporte une section permanente et peut sur la proposition du tiers de ses membres entendre toute personne dont l'audition serait utile à ses travaux.

Pareillement le « *comité d'Histoire de la deuxième guerre mondiale* », institué par fusion de deux comités préexistants (Décret N° 51.1447 du 17 décembre 1951), est composé d'un représentant de chacun des départements ministériels et de membres désignés par le président du conseil pour leur compétence. Il travaille par sous commissions, son budget est alimenté par un crédit ouvert au budget de l'Education nationale (C.N.R.S.), et il assume la publication de la « *Revue d'Histoire de la seconde guerre mondiale* ».

(17) J.O. du 3 juin 1965, p. 4563.

II *Les conseillers du gouvernement :*

Ces conseils ont pour mission d'informer le gouvernement sur les problèmes de leur compétence. Ils ne constituent pas à proprement parler « l'administration consultative » (18), mais seulement son sommet ; par eux le gouvernement s'éclaire auprès des particuliers et groupements privés intéressés avant de prendre ses décisions et de déterminer sa politique. Les administrations consultatives, placées au niveau des différents ministères, seront étudiées simultanément avec ceux-ci (*infra*).

Dans le domaine strictement culturel, celui du ressort du ministère des Affaires Culturelles, il n'existe pas de conseil placé auprès du gouvernement, qui équivaldrait, en son domaine, au conseil économique et social. Aussi est-ce encore ce dernier qui joue le mieux ce rôle.

A) *Le Conseil économique et social :*

Le titre X de la constitution (articles 69 à 71) en fait le conseiller du gouvernement (19) ; il est chargé, par le premier ministre, d'émettre des avis ou d'effectuer des études. Obligatoirement consulté pour avis sur les projets de lois de programme et sur les plans à caractère économique ou social, il peut l'être sur les projets de loi et de décret et les propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence. Il peut faire connaître son opinion sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social (20). Sa composition le rend extrêmement soucieux des questions culturelles car, outre les quinze personnalités compétentes dans le domaine « économique, social, scientifique et culturel » (sur un total de deux cents membres), l'ensemble de ses membres a toujours été attentif à l'éducation et à la culture, ressenties comme essentielles aux progrès économique et social. Le premier ministre a d'ailleurs spécialement chargé le conseil d'une étude sur les relations de l'équipement culturel et de la croissance (21). Les lois de programmes et les plans ont également permis au Conseil de connaître des problèmes de l'équipement et de la politique culturelle de l'Etat.

B) *Les commissions du plan de modernisation :*

Elles furent encore plus précieuses au gouvernement que le Conseil économique et social, que ce soit la « *commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif* », compétente en particu-

(18) Cf. N.E.D., 3 novembre 1964, N° 3133, « aperçu sur l'administration consultative » par Jean-Louis BONNEFOY.

(19) Cf. aussi ordonnance du 29 déc. 1958 fixant son statut

(20) Ord. 1958, art. 1.

(21) Cf. Rapport de M. Milhaud.

lier en matière d'équipement socio-éducatif, ou la « *commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique* » (22). Ces commissions de par leur composition et leurs méthodes de travail réalisent une véritable collaboration interministérielles en même temps qu'une information réciproque de l'administration et des intéressés privés. Ainsi la commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique du IV^e plan, comprenait d'une part cinquante deux syndicalistes, professeurs, architectes, artistes et animateurs, un président, un vice-président, un rapporteur général, deux rapporteurs. Elle comprenait aussi les directeurs de toutes les principales administrations concernées par l'action culturelle (Affaires culturelles mais aussi budget, trésor, Affaires culturelles et techniques des Affaires étrangères, direction des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, génie rural, population et action sociale au ministère de la Santé, aménagement du territoire et construction au ministère de la construction) ainsi que le Haut commissaire à la Jeunesse et aux Sports, le commissaire général au Tourisme et le directeur général de l'O.R.T.F.. Ainsi cette commission avait une vue globale des problèmes de l'action culturelle et renseignait très utilement l'administration et le gouvernement.

L'action du ministère de la Jeunesse est une partie essentielle de l'action culturelle de l'Etat et fut très vite ressentie comme telle. Mais, plus encore que les autres groupements culturels, les mouvements et associations de jeunes sont méfiants à l'encontre de tout risque d'étatisation. Aussi, les gouvernements successifs ont pris soin de consulter les intéressés avant toute intervention ; c'est l'origine du Haut comité de la Jeunesse, qu'il importe d'étudier plus en détail.

C) *Le Haut comité de la Jeunesse* (23) :

Le gouvernement Pierre Mendès-France avait lancé l'idée de la constitution d'une commission de la jeunesse dans chaque ministère, et le gouvernement Edgar Faure lui avait donné corps par le Décret N° 55.814 du 22 juin 1955 (J.O. du 23 juin). Le même gouvernement, par le même décret instituait également le Haut Comité de la jeunesse de France et d'outre-mer. La V^e République en reprit l'idée et institua, par le décret du 16 décembre 1958 (modifié par le décret du 18 janvier 1960) un « Haut comité de la jeunesse », comparable à son prédécesseur.

Le nouveau comité, plus nombreux que son prédécesseur (43

(22) Cf. arrêté du 24 janvier 1961, J.O. 31 janvier, p. 1179.

(23) Cf. le mémoire de D.E.S. de sciences politiques d'Alain BEAUGIER. Paris oct. 1966 « politique de la jeunesse », p. 43 et s. « *Le dialogue* » ; et le mémoire de D.E.S. de sc. pol. de Serge LEFEBVRE, Paris oct. 1966 : « *Les services du premier ministre* », p. 157 et s.

membres au lieu de 30 en 1955) est nommé par le premier ministre, qui le préside, ce qui en fait en tous points un conseiller du gouvernement et non pas du seul ministre chargé de la jeunesse. Le décret du 8 septembre 1962 crée au sein du Haut Comité un comité permanent de dix membres, nommés par arrêté du premier ministre (24).

En vertu du décret du 16 décembre 1958 le Haut comité « connaît des problèmes concernant les jeunes, notamment en procédant à l'examen des questions qui intéressent plusieurs départements ministériels ». Cependant il n'est pas obligatoirement consulté.

Il travaille par commissions et groupes de travail, collaborant avec l'administration, ainsi la commission « Equipement-administration » pour la préparation du second plan d'équipement sportif et socio-éducatif. Un groupe de travail s'occupe de la formation des animateurs, une commission des relations internationales et de l'accueil des jeunes étrangers.

A l'échelon régional des « conseils régionaux de la jeunesse », créés par l'arrêté du 16 février 1960 et placés sous l'autorité des recteurs permettent à des représentants de l'administration et des associations de collaborer.

D) Le Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française.

Le décret du 31 mars 1966 lui confie la tâche d'« étudier les mesures propres à assurer la défense de la langue française », ainsi que « d'assurer l'expansion de la langue française, d'établir les liaisons nécessaires avec les organismes privés compétents, notamment en matière de coopération culturelle et technique, de susciter ou d'encourager toutes initiatives se rapportant à la défense et à l'expansion de la langue française ». Le décret crée un Haut comité, de douze à dix huit membres nommés pour trois ans par décret en conseil des ministres. Présidé par le premier ministre, il comprenait à sa création des personnalités aussi célèbres qu'Edwige Feuillère, Maurice Genevoix, Wladimir d'Ormesson, etc... La présence d'académiciens et d'artistes de renom, ne fait que souligner le rapprochement établi par Serge Lefebvre dans son mémoire (25) entre les fonctions de ce Haut Comité et les buts assignés par le cardinal de Richelieu à l'Académie naissante. Il n'en reste pas

(24) A titre d'information, il comprend des représentants des mouvements et associations suivants : scouts et guides de France, organisation centrale des camps et activités de jeunesse, mouvement rural de la jeunesse catholique, ligue de l'enseignement, jeunesse au plein air, foyers Léo-Lagrange, peuple et culture, maisons des jeunes et de la culture, U.N.E.F.

(25) Cf. Serge LEFEBVRE, opus. cit. p. 195.

moins que, si le moyen peut paraître désuet et inefficace, l'expansion de la langue française constitue effectivement un objectif essentiel de l'action culturelle de tout gouvernement.

III. *Les services du premier ministre* (26) :

Historique :

Ce n'est qu'avec la crise politique de 1934 que le président du conseil se vit doté de services administratifs propres pour lesquels des crédits furent ouverts par la loi de finances du 24 décembre 1934 (27). A l'origine leur furent rattachés des organes « extra-ministériels », à caractère délibératif comme le secrétariat du « conseil supérieur de la défense », le « Conseil national de la main d'œuvre », ou à caractère particulier comme « la statistique générale » ou « la Direction générale des services d'Alsace-Lorraine » (28). Depuis 1946 les services du président du conseil, puis du premier ministre ont été augmentés. On leur a d'abord demandé d'assurer la documentation et l'information du gouvernement ainsi que la coordination du travail gouvernemental afin de remédier à la division ministérielle ; ainsi le secrétariat du gouvernement fit son apparition à la libération. Dès la IV^e République les services du premier ministre eurent tendance à attirer à eux certains services dits « d'intérêt commun » comme le Plan, et la fonction publique, toujours dans un but de coordination de la tâche gouvernementale. Le mouvement s'est accéléré depuis 1958, et semble correspondre à la volonté d'accroître le rôle du premier ministre par rapport à celui de ses collègues. Aux services du premier ministre échoit le soin de préparer les grandes options (plan et productivité, aménagement du territoire, fonction publique) d'assurer les tâches de coordination (promotion sociale, secrétariat du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) et surtout de réaliser certaines « missions » jugées essentielles pour l'avenir du pays (aménagement du territoire, district de la région de Paris, recherche scientifique et technique, tourisme, énergie atomique, études spatiales).

De tous ces services du premier ministre, il convient de ne retenir que ceux dont le rôle culturel est certain. D'autres, présentant un intérêt culturel plus limité, ne sont que cités.

(26) Cf. DE LAUBADÈRE, traité de Dr. admin. T. III, N° 33 et s.

— Serge LEFEBVRE, mémoire de D.E.S. de Sc. Po. Paris oct. 1966, opus. cit., « Les services du premier ministre ».

— J. COLIN, rev. admin. N° 91, p. 15, « Les services du premier ministre ».

(27) Cf. R. BONNARD, « La présidence du conseil ». R.D.P. 1935.74.

(28) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. N° 35

A. *Le secrétariat général du gouvernement.*

Il comprend un service législatif qui joue un rôle très important dans la coordination du travail législatif entre les ministères, le gouvernement et le Conseil d'Etat.

Le service administratif et financier gère, outre le budget et le personnel du secrétariat général du gouvernement, certains services qui lui sont plus ou moins rattachés, et, tout particulièrement, la direction de la documentation et de la diffusion.

B. *La direction de la documentation et de la diffusion.*

Le décret du 30 décembre 1950 la charge de rassembler et de mettre à la disposition des administrations et du public, une documentation sur les principaux problèmes de l'actualité en France et à l'étranger, d'éditer et de diffuser des documents d'information générale. La direction de la documentation joue un rôle considérable en France même en diffusant d'innombrables revues sur tous les aspects de la vie culturelle, sociale, administrative, économique et scientifique. Ces revues, plus ou moins spécialisées constituent un effort considérable de diffusion et de vulgarisation à des prix très modiques. La direction de la documentation et de la diffusion comprend une sous-direction de la documentation, des services de diffusion et un service de presse et de radios étrangères.

a) *La sous-direction de la documentation* comprend le centre de documentation, le service photographique, le bureau des chroniques étrangères et des traductions, le bureau d'édition et le service des conférences de presse.

Le centre de documentation comporte une bibliothèque de plus de quinze mille volumes de date récente, qu'il tient à la disposition du gouvernement, des administrations et des particuliers. Une section des périodiques réunit d'innombrables journaux français et étrangers, privés, ainsi que des publications ministérielles. Une section de « dossiers » classe les grands problèmes français et étrangers.

Le service photographique comprend les archives photographiques du comité national français de Londres, de l'office français d'information cinématographique du gouvernement d'Alger, et celles du gouvernement de Vichy. Les dossiers complétés et classés selon les problèmes d'actualité, comprennent plus de cent mille photographies.

Le bureau des chroniques étrangères et des traductions, héritier d'une section du v^e bureau de l'Etat-major de l'armée, transféré en 1919 au ministère des Affaires Etrangères et en 1939

au commissariat général à l'information, rejoint à la libération, la direction de la documentation. Réalisant des chroniques mensuelles spécialisées sur la Grande-Bretagne, l'Italie, les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Espagne et l'U.R.S.S., il fait publier une moyenne de cinq numéros par semaine d'« articles et documents ». Mis en vente auprès du public, comme toutes les publications de la direction de la documentation, ces articles respectent la plus grande objectivité.

Le bureau des Etudes rédige des rapports sur toutes les questions françaises et étrangères, à l'intention des pouvoirs publics, et publie les « Notes et études documentaires ».

Enfin le bureau d'édition a pour rôle de mettre à la disposition du public des brochures simples mais objectives relatant des questions susceptibles de l'intéresser. Ainsi paraissent « Les cahiers français d'information », « la documentation photographique », « la documentation française illustrée » ou de petits ouvrages spécialisés sur « le Plan » par exemple, ou sur les « cent chefs d'œuvre de l'art français ».

b) *Le service de diffusion :*

Une régie des recettes, instaurée en 1946 facilite les opérations de vente et d'abonnement aux publications dont il vient d'être parlé, auprès du grand public français et étranger.

c) *Le service de la presse et de la radio étrangères.*

Il a repris les attributions du service d'accueil de la presse étrangère qui dépendait du ministre de l'information à la libération. Ce service communique la documentation aux journalistes étrangers, leur donne accès à la bibliothèque du centre de documentation, les convie aux conférences de presse, etc... sans oublier les multiples facilités administratives qu'il leur obtient.

d) *Le centre d'Etudes et de documentation sur l'Afrique et l'Outre-Mer. (C.E.D.A.O.M.).*

Il est resté très autonome par rapport à la direction de la documentation à laquelle il fut rattaché à la suite de la suppression du ministère de la France d'Outre-Mer (décret du 24 janvier 1959). Le centre est l'héritier de l'« Agence économique des Colonies » créée en 1941 à Paris en vue d'encourager de façon clandestine le départ des jeunes français de la zone occupée vers l'Empire, et du Service d'Information et de Documentation du ministère de la France d'Outre-Mer qui lui succéda en vertu du décret 53.1109 du 14 janvier 1953 (décret d'organisation 54.2 du 6 janvier 1954).

Le service de documentation du C.E.D.A.O.M. constitue des dossiers sur toutes les questions se posant en Afrique au sud du Sahara et à Madagascar. Ces dossiers réservés en priorité au gouvernement, sont aussi mis à la disposition du public. Le service dépouille revues et journaux officiels africains, les diffusant sous forme de fiches, et participant à l'ensemble des publications de la documentation française. Le C.E.D.A.O.M. publie depuis 1962 une revue bimensuelle, « Afrique contemporaine », dont la vocation est essentiellement documentaire.

La bibliothèque d'Afrique et d'Outre-mer, avec ses quarante mille volumes constitue certainement la meilleure bibliothèque française actuelle sur l'Afrique française, et la meilleure du monde sur l'Indochine d'avant 1954. Recevant toute la presse africaine actuelle et un nombre croissant d'ouvrages (701 en 1961, 847 en 1962...), elle est ouverte tous les jours aux chercheurs.

La photothèque enfin, avec un fonds de trente cinq mille clichés en 1963 réalise une assez grande diffusion dans le public et auprès des membres de l'enseignement, la reproduction des photographies de son fonds n'étant pas soumise au paiement de droits d'auteurs.

C. Commissariats et délégations.

N'étant pas essentiellement culturels, nous ne les citons que pour mémoire.

a) *Le commissariat au tourisme.*

b) *La délégation générale à la promotion sociale.*

D. Ecoles et centres de Hautes-Etudes :

Sont rattachés enfin aux services du premier ministre, des institutions aussi importantes que :

a) L'Ecole Nationale d'Administration, sous la tutelle de la direction générale de l'administration et la fonction publique (l'un des services du premier ministre), ainsi que :

b) L'Institut International d'administration publique qui a pris la suite de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer.

c) Le centre des Hautes Etudes Administratives sur l'Afrique et l'Asie modernes. Dirigé par le général Pierre Rondot, ce dernier contribue considérablement aux recherches concernant ces régions du globe et participe aussi au développement des relations culturelles internationales avec ces pays.

§ II. La compétence culturelle du parlement.

Dans le domaine culturel l'action du parlement est essentielle. Il convient d'étudier successivement la compétence du parlement, et l'organisation du travail parlementaire, en ce qu'ils concernent plus spécialement la culture.

I. *La compétence culturelle du parlement :*

On a coutume d'opposer la compétence du pouvoir législatif à celle du pouvoir exécutif, ce qui est donné à l'un étant retiré à l'autre et réciproquement. Cette opposition des deux pouvoirs est en fait limitée par la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement, qu'il convient d'examiner ici rapidement avant d'évaluer la compétence législative du parlement.

A) *La compétence politique du parlement et ses incidences culturelles.*

Si l'on n'a pas vu depuis fort longtemps la chambre des députés mettre en cause l'existence du gouvernement pour sa politique culturelle, on peut constater l'intérêt porté par les chambres aux débats relatifs au vote des lois de programmes d'équipement sportif et socio-éducatif (29). La discussion des objectifs culturels du plan, et le vote du budget annuel des Affaires culturelles ou de la coopération sont parfois l'occasion de débats d'une haute tenue. Ainsi l'examen du budget des Affaires Culturelles pour 1967 devant l'Assemblée nationale le 27 octobre 1966 amena le ministre à définir la politique culturelle de l'Etat, et à défendre, contre les orateurs de la majorité, les subventions accordées par l'Etat à des théâtres ou à des pièces d'avant garde (30) ; la vigueur des débats et leur élévation de vue révèle le souci des assemblées de contrôler la politique culturelle de l'Etat (31).

En fait ce contrôle politique s'exerce de façon constante, car tous les actes du parlement sont politiques, tout spécialement son activité législative.

(29) Cf. en particulier, supra, les critiques portées par le Sénat sur l'insuffisance des renseignements communiqués au parlement (Sénat, seconde session 1964-1965, document N° 211).

(30) Ici les « paravents » de Genêt et « Marat-Sade ».

(31) Ces débats sont cependant rares. Jack LANG, dans sa thèse sur « *L'Etat et le Théâtre* » ne note, de 1945 à 1965, que 45 questions écrites et 3 questions orales seulement (de 1950 à 1965), relatives au Théâtre. L.G.D.J. 1968, p. 44 à 46.

B) *La compétence législative du parlement :*

Le domaine de la compétence législative du parlement est strictement limité par la constitution (articles 34 et 37) et ses frontières gardées par le Conseil Constitutionnel. Il est cependant essentiel et prédispose les assemblées à débattre des questions importantes au détriment des harras nationaux et autres champs de courses où s'essoufflaient les législateurs d'autant pour trébucher sur le moindre obstacle. Le domaine législatif (article 34 de la constitution) comprend tout particulièrement la réglementation des libertés publiques et d'autres règles essentielles à la liberté et à l'action culturelle.

Déjà la loi N° 48-1268 du 17 août 1948 (32), dans son titre II énumérant les « matières ayant par leur nature un caractère réglementaire » (art. 6), réservait exclusivement à la compétence des législateurs (art. 8) « Le statut de la radiodiffusion et de la télévision ainsi que le statut de la presse... les textes concernant l'Agence Française de presse, Havas-publicité et la Société professionnelle des papiers de presse » et précisait que « les dispositions réglementaires à intervenir ne pourront porter atteinte à la législation en vigueur sur la presse, notamment celle de la loi du 11 mai 1946 ». Il s'agissait alors de protéger la législation de la libération tout autant que la liberté de la presse et celle de la radiodiffusion.

En 1958 la constitution cherche surtout à protéger les libertés essentielles en affirmant la compétence du parlement en ce qui les concerne et en la restreignant considérablement ailleurs. Ces libertés essentielles touchent de très près à la culture dont elles conditionnent la liberté. Ainsi en est-il des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » de la « détermination (législative) des crimes et délits » (nous avons vu que la protection trop stricte des bonnes mœurs et de la société pouvait empêcher la création artistique). Pareillement la loi fixe les règles concernant les successions et les libéralités, règles qui ne sont pas indifférentes au mécénat culturel ; « La création de catégories d'établissements publics » doit aussi être autorisée par le législateur, ce qui lui permet de surveiller certaines interventions culturelles de l'Etat (33), (34).

Dans d'autres domaines la loi « détermine les principes fondamentaux », ainsi en est-il « de l'enseignement » et « du régime de

(32) J.O. 18 août, p. 8082. D. 1948, p. 278.

(33) Cf. Conseil Constitutionnel 30 juillet 1963. D. 1964.454. note L. HAMON, O.R.T.F.

(34) L'article 34 de la constitution n'énonce pas, parmi les compétences du parlement, la création, ni la suppression des services publics. Sur cette question, essentielle, cf. infra III^e partie, chap. I

la propriété, des droits réels... » qui en matière de propriété littéraire et artistique ou de régime des monuments historiques conditionnent la diffusion et la protection des œuvres d'art.

Enfin l'article 34 de la constitution énumère encore parmi les compétences législatives les lois de finances et les lois de programmes dont le contenu conditionne évidemment l'ampleur de l'action culturelle de l'Etat, ainsi que les transferts de propriété du secteur public au secteur privé, question qui s'est posée à propos de la liquidation de la S.N.E.P. (Cons. Constit. 29 janvier 1960. D. 1960. 461. Note Léo Hamon).

Les lois de Finances :

En discutant et en votant les lois de finances (35) et les lois de programmes, le parlement a la possibilité d'être informé et de critiquer l'action culturelle de l'Etat, ainsi qu'en témoignent les débats d'octobre 1966 sur le budget de l'année 1967. Les budgets annexes permettent au parlement de connaître plus spécialement certains services de l'Etat qui peuvent avoir un rôle culturel particulier, ainsi l'imprimerie nationale, les Monnaies et Médailles. La Radiodiffusion et Télévision bénéficiait, avant l'ordonnance du 4 février 1959 (D. 1959.316) lui conférant la personnalité morale, d'un budget annexe facilitant le contrôle du parlement. Ce contrôle subsiste quoique le budget de l'O.R.T.F. soit maintenant autonome, en vertu de l'article 9 de la loi du 27 juin 1964 (D. 1964.215) marquant le dernier état du statut de l'office. Aux termes de cet article 9 précité, à l'occasion du vote de la loi de finances annuelle et sur rapport d'un membre des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, le parlement autorise la perception de la redevance pour droit d'usage des postes de radiodiffusion et de télévision. Doivent être communiqués au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, les résultats financiers de l'O.R.T.F. durant l'année précédente, l'état des comptes provisoires pour l'année en cours ainsi que le budget prévisionnel pour l'année suivante. Ainsi le parlement continue à contrôler de très près la gestion de l'O.R.T.F. et donc sa politique. Cependant le Conseil constitutionnel a annulé les articles 17 et 18 de la loi de finances rectificative pour 1960 qui prévoyaient des autorisations successives en cas de modifications de taux de la redevance postérieures au vote de la loi de finances. Ainsi l'autorisation du parlement doit elle être annuelle, ainsi que le demande, pour les taxes parafiscales, l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (cons. constitut. 11 août 1960. D. 1961.470, note Hamon).

(35) Définies par l'ordonnance du 2 janvier 1959 N° 2, portant application de l'article 47 de la constitution. Il s'agit de « la loi de finances de l'année », des « lois rectificatives » et de la « loi de règlement ».

En plus du vote des budgets annexes, des taxes parafiscales, par le parlement, lui permettant de décider sur des questions particulières concernant l'action culturelle, d'autres dispositions aboutissent à un résultat analogue dans d'autres domaines. Ainsi l'article 48 de la loi de finances pour 1963 abrogeant l'article 54 de la loi de finances pour 1960 prescrit que « Le gouvernement présentera chaque année à l'appui des projets de lois de finances un document annexe récapitulant l'ensemble de l'effort accompli par le budget national en faveur de la coopération avec les états et territoires en voie de développement ». Ainsi le parlement est-il informé de façon synthétique de cette forme d'action culturelle.

On distingue les lois de finances des lois ordinaires (36) ; elles ne sont lois qu'au sens formel, le budget étant décidé selon la procédure législative, et ne posent qu'accessoirement des règles (régime des impôts ou de la monnaie), leur rôle essentiel étant d'autoriser l'exécutif à opérer telles recettes et à effectuer telles dépenses. Le pouvoir exécutif garde un pouvoir budgétaire important en précisant l'autorisation budgétaire. En effet la loi de finances étant adoptée globalement pour les services votés par titre, et par ministères pour les autorisations nouvelles, le gouvernement répartit les crédits par chapitres au moyen de décrets pris dès la promulgation de la loi de finances (37). Le pouvoir exécutif peut également corriger la loi de finances annuelle en ouvrant des crédits supplémentaires ou en prononçant des annulations, des transferts et des reports de crédits (38), dans les limites des crédits globaux avec, dans certains cas, ratification ultérieure du parlement. Enfin la loi de finances annuelle n'est pas un acte-règle dans la mesure où les dépenses prévues au budget ne sont pas obligatoires, le gouvernement pouvant ne pas les effectuer.

Les lois de finances s'analysent donc comme des autorisations parlementaires, des actes-conditions relativement souples, mais le rôle du parlement reste essentiel en la matière et sa portée politique considérable.

C) *Le Conseil Constitutionnel et la compétence culturelle du parlement.*

Une décision du Conseil Constitutionnel donne toute sa portée culturelle à l'article 34 de la constitution. Il s'agit de la décision du 30 juillet 1963 (D. 1964.454, note L. Hamon) relative à l'O.R.T.F.. D'une part l'O.R.T.F. a pour objet la communication des

(36) Cf. TROTABAS, « *Institutions financières* ». Dalloz 1960, p. 116 et s.

(37) Cf. ordonnance du 2 janvier 1959, article 43 et d'une façon générale, pour son analyse TROTABAS, opus. cit. p. 169 et s.

(38) Cf. TROTABAS, opus. cit. p. 135 et ordonnance du 2 janvier 1959 précitée, articles 7 à 14.

idées et des informations et intéresse ainsi les libertés publiques fondamentales relevant de l'article 34 de la constitution. D'autre part du fait du monopole dont il jouit, l'O.R.T.F. constitue à lui seul une catégorie d'établissement public ; le législateur est donc bien compétent pour en fixer les règles de création. L'intérêt de la décision vient de ce que le Conseil constitutionnel a tenu à exprimer cette double justification alors qu'une seule aurait suffi ; d'autre part, l'alinéa de l'article 34 « La loi fixe également les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics » est interprété largement en ceci que selon le Conseil constitutionnel ces règles comprennent nécessairement les règles constitutives de l'établissement public et parmi elles non seulement l'organisation du rapport de l'office avec l'Etat mais aussi son organisation interne et son fonctionnement.

Cette décision du Conseil constitutionnel, soucieux de protéger la compétence du parlement est d'autant plus caractéristique, qu'à d'autres occasions son attitude fut parfois jugée sévère à l'égard de ce dernier (39).

II. *Le travail parlementaire :*

Le Conseil Economique et Social étant, depuis 1958, le conseiller exclusif du gouvernement (40), c'est essentiellement sur elles-mêmes et sur leurs rapports avec le gouvernement et les administrations que peuvent compter les assemblées. Les députés n'étant pas naturellement compétents en tous les domaines les assemblées spécialisent certaines formations en leur sein, ainsi ce sont des commissions ou des missions, qui sont chargées d'informer les assemblées au moyen de rapports. Il importe de considérer ces formations à la lumière de l'action culturelle de l'Etat.

Sous la IV^e République, il y avait pratiquement une commission par ministère, soit avant 1958, dix neuf commissions par assemblées. Ainsi les affaires culturelles, relevant de plusieurs départements ministériels entraient dans les compétences de plusieurs commissions et malgré cela, toujours de façon accessoire.

La constitution de 1958 a profondément modifié cet état des

(39) Dans une affaire voisine le Conseil constitutionnel s'était prononcé en faveur de la compétence du pouvoir réglementaire : La création de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer, par l'ordonnance du 5 janvier 1959, ne constituait pas une nouvelle catégorie d'établissement public et n'entraînait pas dans les compétences du législateur. (constit. 18 juillet 1961. S. 1961.253, note L. HAMON).

(40) Le parlement ne peut le saisir, mais lui peut y exposer son point de vue. (art. 5 de l'ordonnance N° 58.1360 du 29 déc. 1958 portant loi organique relative au Conseil Economique et Social).

choses et tout spécialement le nombre et le rôle des commissions. L'article 43 de la constitution (2^e alinéa) limite à 6 le nombre des commissions permanentes par assemblées ; outre ces commissions, des commissions peuvent être constituées, à la demande du gouvernement ou de l'assemblée, spécialement pour l'examen de certains projets et propositions de lois (art. 43 al. 1). Par leur compétence et leur rôle effectif les commissions permanentes sont de loin les plus intéressantes. Vu leur petit nombre, chaque commission est compétente dans des domaines ressortissant de plusieurs ministères. Ainsi, à l'assemblée nationale, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, la plus nombreuse, a sous sa compétence l'enseignement, les arts et lettres, la jeunesse et les sports, le rayonnement culturel, la population, la famille, la santé publique, les pensions civiles et militaires d'invalidité, le travail, la Sécurité sociale et l'information. Ainsi examine-t-elle plus ou moins toutes les questions culturelles y compris les relations culturelles avec l'étranger que l'on pourrait également attribuer à la compétence des Affaires Etrangères (41). Cette vaste compétence des commissions constitue en matière culturelle, un atout, une garantie que la culture est considérée sous son aspect global et synthétique. La commission des Affaires culturelles du Sénat a la même activité.

Les commissions envoient fréquemment des missions à l'étranger pour étudier les problèmes de relations culturelles et de coopération technique ; leurs rapports constituent de précieuses sources de renseignements sur les relations de la France avec l'étranger, mais aussi sur les expériences culturelles étrangères elles-mêmes. Ces rapports dont le volume est souvent considérable témoignent du sérieux du travail parlementaire, lorsque les moyens de travailler et les sources d'information ne sont pas trop mesurées. Si l'on doit regretter l'absence d'une commission parlementaire spécialisée il faut noter que la polyvalence des commissions peut constituer en fait, et de façon peut-être paradoxale, une garantie de plus grande compétence culturelle, car la culture ne peut se fractionner.

(41) Cf. à titre d'exemple au J.O. du 28 septembre 1965 (documents Ass. nat.) annexe N° 1489, 2^e session ordinaire de 1964-1965. Rapport d'information, fait en application de l'art. 144 du règlement, au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, à la suite d'une mission à Cuba et au Mexique, chargée d'étudier les relations culturelles franco-cubaines et franco-mexicaines.

CHAPITRE III

Les divers ministères à compétence culturelle

La culture étant conditionnée par l'ensemble de la situation des individus et n'étant étrangère à aucune de leurs activités, il serait possible de faire assumer à l'ensemble des administrations une vaste mission culturelle et d'étudier leur organisation sous l'angle culturel. Cet à priori culturel, qui n'est pas sans danger, introduirait une certaine confusion dans l'analyse des fonctions des pouvoirs publics. Aussi importe-t-il de distinguer parmi les administrations celles qui ont une mission essentiellement culturelle de celles qui en ont une plus limitée, plus accessoire parmi les tâches qui leur sont assignées.

Avant d'étudier l'organisation de ces deux types d'administrations à vocation culturelle il convient de rappeler que certaines administrations relativement étrangères aux préoccupations culturelles, conditionnent puissamment l'action culturelle des pouvoirs publics et des particuliers. Ainsi le budget et les règles fiscales, le statut des associations, et fondations, le régime des successions, la propriété littéraire et artistique, etc... la tutelle des collectivités locales par le ministère de l'intérieur, conditionnent l'ensemble des activités culturelles, publiques ou privées, sans même participer à leur mise en œuvre directe. Leur action est alors du domaine des options générales et elle se définit au sein du gouvernement. Les administrations responsables de ces divers moyens d'action ne seront étudiées qu'en ce qui concerne leurs activités culturelles spécialisées.

La protection des compétences des divers ministères culturels.

La signification du contreseing ministériel a profondément changé au long de l'histoire constitutionnelle française (1). Actuel-

(1) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit T. III. p. 28 et s.

lement le contreseing garantit la collaboration et l'accord du premier ministre et des ministres intéressés, elle est un gage de solidarité gouvernementale et de cohérence administrative ; l'absence de contreseing est sanctionnée comme une incompétence, quoique récemment le Conseil d'Etat y ait vu un vice de forme (C.E. Chambre de commerce d'Orléans et du Loiret, 12 juillet 1957. Lebon p. 474). Dès la fin de la IV^e République, une tendance liait le contreseing à l'application du décret (2), tendance confirmée par l'article 22 de la constitution de 1958 : « les actes du premier ministre sont contresignés le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution ». Cela ne laisse aux ministres à compétences culturelles que la possibilité de contresigner les textes dont ils ont la charge de promouvoir tout ou partie de l'exécution (3), le ministre des Affaires Culturelles ne peut donc pas contrôler, par le contreseing la politique culturelle des autres ministères, dans la mesure où il n'est pas concerné par son exécution. Par contre, lorsque sa compétence n'est pas respectée, son contreseing non sollicité, il pourra, en vertu d'une jurisprudence bien établie attaquer lui-même les actes de ses collègues devant la juridiction administrative.

§ I. Le ministère des Affaires culturelles.

Avec sa structure diversifiée et sa compétence assez générale, il est une création de la V^e République (4). Autrefois les Beaux-Arts avaient plusieurs fois bénéficié d'une certaine autonomie au sein des services ministériels, mais ils étaient traditionnellement rattachés au ministère de l'Education nationale. La création du ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles, correspond tout à la fois à la volonté d'accroître l'action culturelle globale de l'Etat, d'autre part de la diversifier et de lui donner certaines orientations nouvelles moins tournées vers la conservation que vers la création, la diffusion, l'animation.

Ainsi le décret du 3 février 1959 (5) transférait au nouveau

(2) Concl. du commissaire du gouvernement Jacomet, sur l'affaire « fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques ». C.E. 10 juil. 1954.

(3) C.E. LEMARESQUIER 25 janvier 1963 (D. 1963.333. Concl. KAHN). Cet arrêt annule un décret non contresigné par le ministre des Affaires culturelles, mais par le ministre de l'Education nationale, et prévoyant à propos du statut de l'Académie des Beaux-Arts, la présentation par cette dernière de candidats à la direction de la Villa Médicis (laquelle dépend des Affaires culturelles). Cet arrêt annulant le décret, est également un point marqué contre l'« académisme ».

(4) Cf. pour l'historique, la première partie.

(5) Cf. Dt N° 59.212 du 3 fév. 1959 relatif aux attributions du ministère d'Etat - Dt. N° 59.889 du 24 jt. 1959 portant organisation du min. des Affaires culturelles, modifié par Dt N° 61.236 du 7 mars 1961 et Dt. N° 61.1349 du 11 déc. 1961.

ministère des compétences jusqu'alors attribuées à d'autres administrations. L'Education nationale lui cédait la Direction générale des Arts et des Lettres et celles de l'Architecture et des Archives, ainsi que des compétences et des services culturels au Haut-Commissariat à la Jeunesse et aux Sports. Le Ministère de l'Industrie et du Commerce lui cédait la tutelle sur le Centre national de la Cinématographie.

Le décret du 24 juillet 1959 reconnut pour tâche au nouveau ministère « de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français, d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ».

C'est à la réalisation de ces buts que tend la structure du ministère auquel incombe donc l'essentiel de l'action culturelle de l'Etat (6).

Les services dépendant du ministère peuvent se regrouper en diverses masses correspondant chacune à une mission du ministère : les services rattachés au cabinet et la direction de l'administration générale, les services se consacrant à la gestion et l'accroissement du patrimoine national (Direction des musées de France, Direction de l'Architecture, Direction des Archives de France, Bureau des fouilles et antiquités, service de la création artistique), les services recherchant l'action culturelle (Direction du théâtre et des maisons de la culture, Direction de la musique séparée de la précédente depuis 1966 (7), le service des enseignements artistiques, et le Centre National de la Cinématographie, à la vocation fort complexe, constitué en établissement public.

Ce regroupement, plus fonctionnel, a l'inconvénient de faire éclater la Direction générale des Arts et des Lettres dont le rôle coordinateur est important ; mais les services qui en dépendent administrativement (Direction du théâtre et des maisons de la culture, Direction de la musique, service de la création artistique d'une part, Musées de France ainsi que services des enseignements artistiques d'autre part), ont une relative autonomie les uns par rapport aux autres et cet éclatement purement didactique, ne présente pas d'inconvénient majeur.

(6) Pour une appréciation globale de l'action du ministère cf. J.O. Documents Ass. Nat. 2 avril 1966, Annexe 1612. Avis présenté au nom de la commission des Aff. culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de finances pour 1966. Séance du 11 oct. 1965.

(7) Cf. Dt. 66.803 du 28 oct. 1966 (J.O. 9563) modifiant l'appellation de la « direction du théâtre, de la musique et de l'action culturelle » en « Direction du théâtre et des maisons de la culture »

La plus récente réforme de la structure du ministère a justement consisté en la création (8) d'un « *Conseil Supérieur des expositions* », sous la présidence du directeur général des arts et des lettres. Jusqu'à présent l'organisation des expositions à l'étranger, en relation avec les Affaires étrangères, dépendait uniquement d'un bureau des « relations extérieures du ministère », directement rattaché au cabinet. Désormais le « Conseil supérieur des expositions », composé des directeurs des différents grands services du ministère est chargé de proposer le programme des expositions à réaliser en France et à l'étranger. Il doit conseiller le ministre sur toutes les questions concernant leur organisation. Ainsi une certaine coordination se réalise-t-elle entre les diverses directions, au sein même du ministère.

I. *Les Services généraux :*

Parmi eux, il convient de distinguer certains services spéciaux rattachés au cabinet, fort important pour la détermination de l'ensemble de l'action du ministère, et la direction de l'administration générale, tout à fait semblable à ses homologues des autres ministères.

A) *Les services rattachés au cabinet :*

Outre le bureau du Cabinet chargé du lien entre l'ensemble des services administratifs et le cabinet, certains services sont tout à fait semblables à des services analogues d'autres ministères. Ainsi le service des Etudes et recherches et l'Inspection générale existent aux Affaires culturelles, comme tous les ministères ; le service des relations extérieures du ministère est chargé fort particulièrement de coordonner l'action des Affaires culturelles avec celle d'autres ministères, essentiellement ceux des Affaires étrangères, de l'Information, et l'O.R.T.F. (9). Par contre un service est chargé d'une mission nouvelle, tout à fait particulière au ministère : il s'agit du service de l'« Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France ».

— L' « *Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France* ».

La création de la « *commission nationale de l'inventaire des richesses artistiques de la France* » par le décret et l'arrêté du 4 mars 1964 réalisant l'un des points du iv^e plan de développement économique et social, répond à une très vaste et à une très vieille ambition. Déjà en 1681 le recueil de Félibien « *Mémoires pour*

(8) J.O. 30 avril 1967.

(9) Pour la coordination des expositions en France et à l'étranger cf. supra, le « conseil supérieur des expositions ».

servir à l'histoire des maisons royales » s'essaya à un inventaire architectural. La convention et l'Empire parallèlement au développement de la notion de « patrimoine national », reprirent l'idée, sans la réaliser. Guizot créa en 1837 un « comité des arts et monuments » sous la présidence de Victor Cousin, et sous le second Empire parurent huit volumes du « répertoire archéologique des départements », et ce fut tout jusqu'à nos jours. C'est à une tâche de très longue haleine que se sont désormais attelés l'administration, les savants et les chercheurs, car il ne s'agit de rien moins que d'inventorier les centaines de milliers d'œuvres artistiques plus ou moins ignorées en France, tout particulièrement des services des monuments historiques. Ainsi les collectivités publiques et privées, et les individus, seront informés de l'existence dans leur voisinage et donc sous leur protection d'innombrables œuvres d'art appelées autrement à disparaître (façades, balcons, escaliers, puits, etc...). Il s'agit donc de constituer de façon scientifique les archives artistiques du pays, sans aucun but administratif ou juridique, l'inventaire ne devant en rien modifier le statut des biens concernés. Aucune contrainte ne doit peser sur les propriétaires privés, libres de collaborer ou de ne pas collaborer à l'opération en question. L'inventaire, déjà très avancé dans plusieurs régions, spécialement la Bretagne, la Lorraine, l'Alsace, la Haute Normandie et le Languedoc, est le type même d'action culturelle concertée entre les pouvoirs publics et les particuliers (10).

Au sommet, rattaché au cabinet du ministre, le secrétariat de la commission nationale de l'inventaire, sert d'exécutif à cette dernière et assure le fonctionnement administratif de l'opération. La Commission Nationale de l'inventaire, composée d'une quarantaine de membres est actuellement présidée par M. Julien Cain, ancien administrateur de la Bibliothèque Nationale, avec M. André Chastel, professeur d'histoire de l'art à la Sorbonne, comme vice-président. La commission, composée de sommités de l'histoire de l'art, de Hauts fonctionnaires et d'artistes, fixe les objectifs, les méthodes et les normes de travail, qui doivent être unifiées afin de permettre une exploitation scientifique du travail de prospection accompli sur l'ensemble du territoire.

Sur le plan régional, des secrétariats, placés sous le contrôle du secrétariat national, jouent le rôle d'exécutif et de support administratif des commissions régionales, implantées à la cadence de deux par an dans les régions administratives. Ces commissions groupent des fonctionnaires des monuments historiques, des musées, des archives, des bibliothèques, de l'enseignement et des membres des sociétés savantes locales, sous la présidence des pré-

(10) Cf. « *Le Monde* », sélection hebdomadaire 16-22 février 1967, l'article de Jean COUVREUR sur « *L'inventaire des richesses artistiques de la France* ».

fets de région et la vice-présidence de hauts fonctionnaires. Ces commissions régionales se subdivisent en comités départementaux. Elles dirigent le travail d'équipes d'enquêteurs et constituent les dossiers d'inventaires.

Enfin les collectivités locales, départements et communes organisent les opérations de pré-inventaire destinées à faciliter la réalisation des opérations définitives. C'est à ce stade préparatoire que participent le plus efficacement les collectivités locales, publiques ou privées, car l'exploitation des renseignements émanant de la base doit en suite s'effectuer de la façon la plus scientifique et standardisées, toutes les œuvres comparables, monuments, peintures, sculptures... devant être décrites d'une façon analogue de façon à permettre ensuite un classement national systématique.

B) *La direction de l'Administration générale :*

Direction aux compétences classiques, elle comprend un bureau de la législation et du contentieux, un bureau du personnel, un bureau des affaires sociales, un pour le matériel, un pour le budget et un pour la comptabilité. Le bureau de la programmation et de l'animation régionale, quant à lui, a une tâche moins classiquement administrative.

II. *La gestion et l'accroissement du patrimoine culturel.*

La gestion du patrimoine culturel, et même sa « conservation » pure et simple, fut longtemps la première et la seule tâche des Beaux-Arts ; elle reste encore la plus coûteuse. Cependant les services chargés de cette mission recherchent désormais, outre l'accroissement du patrimoine culturel, sa diffusion auprès du grand public ; l'évolution des musées de France est caractéristique à cet égard. Cependant, même tournés vers l'accroissement et la diffusion du patrimoine culturel, ces services restent des services publics classiques se distinguant en cela suffisamment des autres qui innovent plus volontiers. Le patrimoine géré, protégé et accru par les soins de ces services est un patrimoine matériel, mobilier et immobilier.

Les services sont principalement la direction des musées, la direction de l'architecture, la direction des archives et le bureau des fouilles dont l'existence autonome date du décret 64.94 du 29 janvier 1965, et le service de la création artistique.

A) *La direction des Musées :*

Certaines œuvres d'art de la Couronne avant même la Révolution (11), puis surtout, les collections du Louvre sous la Conven-

(11) Cf. première partie.

tion, furent pour la première fois présentées au public. Depuis la Révolution, les musées ont longtemps constitué des dépôts destinés à la conservation du patrimoine artistique de la nation. Cependant depuis les dernières décades le rôle des musées a évolué et ceux-ci ont recherché la plus grande « diffusion » des œuvres d'art dont ils étaient dépositaires ; le rôle classique de conservation sera mieux rempli que jamais après la création d'un corps de la restauration d'art chargé de l'entretien des collections nationales (Dt. du 24 sept. 1965. J.O. du 10 oct. 1965). Tandis qu'apparaît un « service éducatif des musées » chargé d'inciter le corps enseignant à utiliser les musées à des fins éducatives. Ainsi les entrées à prix réduit, ou gratuites, sont maintenant plus nombreuses au Louvre que les entrées à plein tarif. Les musées consentent à présent, dans un but de décentralisation ou d'échanges internationaux, à se priver momentanément de certains de leurs trésors pour en faire bénéficier le plus grand nombre. Ils s'ouvrent aux conférences, et se font même centres d'enseignement comme l'école du Louvre (12) qui ne se contente pas de former les futurs conservateurs mais aussi, chaque année, plusieurs centaines d'amateurs. Enfin, la création par le décret du 29 mai 1965 (J.O., 3 juin) d'un « comité consultatif interministériel de coordination muséologique » (13), permet d'assurer la réalisation d'une politique muséologique nationale mieux coordonnée et plus efficace. La direction des musées effectue aussi un travail de surveillance de l'exportation des œuvres d'art, l'administration des douanes n'en autorisant la sortie que sur avis conforme d'un représentant des musées.

1) *Les services centraux :*

La direction des musées de France comprend, outre le directeur et son adjoint, un bureau des affaires générales et de la Législation, un bureau du personnel, un bureau des affaires financières et du matériel, un bureau de l'équipement et de la planification. Deux commissions consultatives — celle des Musées de France et celle des musées de province comprennent certains représentants des collectivités locales.

2) *Les services extérieurs.*

L'ordonnance du 13 juillet 1965 et le Dt. du 31 août 1945 distinguent, parmi les quelques neuf cents musées sur lesquels veille la direction des musées nationaux, des musées classés et des musées contrôlés.

Les musées nationaux, presque tous situés à Paris, relèvent

(12) Qui dépend de la direction des musées et non de celle de l'enseignement artistique.

(13) Cf. supra chap. I, § 2, section I, « *Les comités interministériels* ».

directement de l'Etat, quoique rassemblés au sein d'un établissement public, la « *Réunion des musées nationaux* », dont les ressources propres (droits d'entrée dans les musées, ventes de reproductions, etc...) sont très insuffisantes. Cet établissement joue cependant un certain rôle en matière d'achat des œuvres d'art destinées à ses membres. Un conseil artistique (14) est consulté pour la détermination des achats de la Réunion.

Les musées simplement classés ou contrôlés, appartiennent aux collectivités locales, l'Etat pouvant leur allouer des subventions plus ou moins importantes, en contrepartie d'inspections et du respect de nombreuses prescriptions. Un décret du 12 juin 1961 (J.O. 17 juin) a porté à trente le nombre des musées classés.

En deux étapes l'Etat est parvenu à une véritable centralisation de fait, tout en laissant aux collectivités locales supporter une large part des dépenses des musées classés et contrôlés. Depuis 1945 (15) les conservateurs des musées classés sont des fonctionnaires d'Etat, quoique appartenant à un corps distinct de celui des conservateurs des musées nationaux ; un troisième corps, celui de l'inspection générale des musées était responsable de l'inspection des musées nationaux et classés, et des musées simplement contrôlés. Depuis le décret 63.973 du 17 sept. 1963 (J.O. 25 sept.) il n'y a plus qu'un corps unique des « conservateurs des musées de France », chargé de la direction des musées nationaux et des musées classés, ainsi que de l'inspection générale des musées.

L'organisation actuelle des musées peut prêter à certaines remarques (16). La centralisation de l'administration des musées présente des avantages et des inconvénients. Les avantages tiennent bien entendu dans la direction et le contrôle qualitatif des musées par un personnel qualifié désormais membre d'un corps unique au recrutement unifié. L'inspection n'est plus coupée de la « conservation » ce qui est bon sur le plan pratique. En tout, les conservateurs des trois corps n'étaient pas plus de cent cinquante agents, aussi les possibilités d'avancement au sein de chaque corps étaient-elles limitées : elles sont maintenant plus larges. Cependant l'unification du recrutement par un concours national unique recrutant cinq ou six futurs conservateurs par an, tous destinés à effectuer un stage de trois ans au Louvre pose le problème des spécialités : est-il possible en effet dans des promotions de cinq ou six conservateurs de former à la fois des conservateurs polyvalents

(14) Le nombre de ses membres amateurs est récemment passé à quatorze Dt. 1^{er} sept. 1965).

(15) Ord. 45.1546 du 13 juillet 1945 et Dt. 45.2075 du 31 août.

(16) Cf. L'étude détaillée de M. CHATELAIN, directeur des musées, dans la Revue admin. N° 97. (1964), p. 5 : « *Problèmes de la fonction publique : La conservation des musées* ».

destinés aux musées classés et des conservateurs spécialisés destinés aux musées nationaux ? Est-il possible d'imposer une spécialité délaissée aux nouveaux stagiaires ? Autant de questions posées par le nouveau statut des conservateurs.

M. Chatelain dans son article soulève d'autres questions relatives non seulement au corps des conservateurs, mais à la centralisation des musées en général. Certains musées très particuliers pouvant difficilement se plier à des règles trop générales et trop strictes quant à leur gestion et à leur personnel, nécessairement très spécialisé (préhistoire, artisanat, etc...), il serait peut-être souhaitable de faire des musées des établissements publics autonomes recrutant un personnel adapté à leurs besoins. Plusieurs musées pourraient se grouper pour cela. L'article 3 de l'ordonnance du 13 juillet 1945 fait bien de la « Réunion des musées nationaux » un établissement public investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière », en fait cette personnalité est inexistante. Ainsi la Réunion existe comme un service latéral, chargé de l'acquisition d'œuvres d'art, encore peu nombreuses d'ailleurs (17), alors que les musées qui sont sensés la composer restent administrés en régie sous l'autorité directe de l'Etat. N'ayant pas de ressources autonomes suffisantes, les musées n'ont pas de vie propre. Cependant, certains musées nationaux possèdent des statuts particuliers pour tenir compte de donations ou de dispositions testamentaires faites en leur faveur. Ils n'en restent pas moins rattachés à la direction des musées de France. Autre problème que celui de la nomination de fonctionnaires d'Etat dans les musées classés, dépendant des collectivités locales, le nouveau statut des conservateurs des musées de France, prévoit pour cela, dans son article 20, que toute affectation dans un musée classé est prononcée par le ministre des Affaires culturelles après consultation de la collectivité locale propriétaire de l'établissement.

B) *La direction des Archives de France.*

La direction des Archives de France (18) gère les archives nationales, réparties en 1963 sur plus de deux cent quarante kilomètres de rayonnages, à raison d'une moyenne de sept cents pièces par mètre ; la moitié d'entre elles, allant des mérovingiens à 1790, constituent le plus riche dépôt mondial pour les époques correspondantes. La direction des Archives de France administre aussi, à raison d'un dépôt par département, les archives départementales, dont les rayonnages réunis couvriraient actuellement plus de neuf

(17) En 1966 la subvention accordée aux musées nationaux dotés de l'autonomie financière et à la réunion des musées nationaux ne fut que de 127.000 francs. (Chap. 36-22 du budget).

(18) Cf. historique, première partie, titre III, chap. I. § 1.

cents kilomètres (19) ; elle contrôle enfin les fonctionnaires des Archives communales et des établissements hospitaliers. Les Archives communales constituent pour les communes des services obligatoires auxquels elles sont tenues de pourvoir (20). Les mêmes fonctionnaires départementaux (21) exercent un certain contrôle sur les Archives des notaires et de certains établissements publics et semi-publics. Enfin les archives privées peuvent éventuellement être classées et ainsi contrôlées.

Certains grands corps de l'état, les assemblées parlementaires et les ministères ont leurs propres archives. Les archives des Affaires étrangères et du ministère des armées obéissent à des règles spéciales nécessitées par la nature plus ou moins secrète de leurs documents. C'est un décret du 21 juillet 1936 qui rendit obligatoire le dépôt aux Archives nationales de tous les documents administratifs n'étant plus utiles au service. La portée du décret fut d'ailleurs étendue, par un avis du C.E. du 29 novembre 1949, aux entreprises nationalisées lorsqu'elles tiennent de leur statut « le caractère d'établissement public, ou lorsque l'état étant le seul propriétaire de l'entreprise celle-ci peut être assimilée à un établissement public » (22). D'autre part il est de plus en plus fréquent de voir les grandes entreprises privées ouvrir leurs archives anciennes aux représentants de l'administration (23).

La direction des archives de France n'a pas pour seul but la conservation, mais aussi la diffusion du patrimoine. Depuis une loi de Messidor an II, la communication des archives aux particuliers est autorisée sous certaines réserves (documents intéressant des personnes vivantes, autorisation pour les documents postérieurs à 1920) (24). Les Archives favorisent d'autre part le travail des chercheurs, pour lesquels une salle de travail est prévue rue de Soubise au siège de la direction. Enfin les Archives organisent des expositions dans le but de faire mieux connaître au public, à Paris comme en Province les richesses dont elles sont les dépositaires. Un « *musée de l'histoire de France* » est d'ailleurs installé à cet effet rue de Soubise.

(19) Sur la prise en charge du dépôt, cf. arr. 20 juillet 1964.

(20) Code de l'administration communale.

(21) Le corps des conservateurs d'archives est recruté par concours sur titres, cf. Dt. 13 oct. 1956.

(22) Cf. première partie, titre 111 chapitre I § 11 - l'insuffisance de la législation sur le dépôt légal.

(23) Cf. publié par la direction des archives de France, « *les archives d'entreprise* » par Ch. BRAIBANT et « *les archives de la richesse française* » par Bertrand GILLE, non datés

(24) Cf. décret du 31 juillet 1962 (Dt. 1962-260 B.L.D. 1962.509).

L'administration centrale des Archives de France.

La direction des Archives de France est administrée par un directeur général, un adjoint au directeur et un sous-directeur. Elle comprend un service technique, un Bureau du personnel chargé de la gestion des conservateurs et du personnel des Archives nationales et départementales ainsi que de l'administration centrale, ainsi qu'un Bureau de la gestion et du Contrôle financier matériel.

C) La Direction de l'Architecture :

Héritière de la surintendance des Bâtiments du Roi (25), la Direction de l'architecture exerce une double tâche, l'une de maître d'œuvre et l'autre de civilisation.

Tout d'abord la sous-direction des Bâtiments civils et palais nationaux entretient et répare les palais nationaux, anciennes demeures royales ou impériales, de même qu'elle réalise les nouvelles constructions de l'Etat dont on désire qu'elles témoignent des soucis architecturaux et culturels de l'Etat. En fait les principaux « constructeurs » publics, les ministères de l'Education nationale, des Armées et des Postes et télécommunications, échappent à ses services.

La sous-direction des monuments historiques et des sites est plus particulièrement chargée des tâches de civilisation puisqu'elle doit assurer la conservation des éléments les plus précieux du domaine de l'Etat et veiller à la sauvegarde des immeubles et objets classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, que leurs propriétaires soient des collectivités publiques ou des propriétaires privés. Ainsi l'on comptait en 1963 environ dix mille édifices classés, quatorze mille inscrits, plus de soixante mille objets mobiliers classés, de même que trois mille sites classés et cinq mille cinq cents inscrits. La sous-direction s'occupe enfin de la réalisation des « parcs nationaux », conjointement avec les eaux et forêts, en application de la loi du 22 juillet 1960, et de la restauration des « secteurs sauvegardés » selon la loi du 4 août 1962.

La direction de l'Architecture a d'autres missions : l'une d'elles est classique, la réglementation de la profession d'architecte et le contrôle des constructions publiques, par contre une autre est nouvelle, l'enseignement de l'architecture qui se détache progressivement des services de l'enseignement artistique pour lui être rattaché. Désormais toutes les questions relatives à l'architec-

(25) Cf. première partie

ture, y compris la formation des architectes, dépendront de la direction de l'Architecture, dont l'importance accrue est soulignée par l'institutionnalisation, auprès du ministre d'un groupe de « création architecturale » sans doute destiné à le conseiller dans l'élaboration d'une politique de l'architecture. Par contre le décret N° 64.94 du 29 janvier 1964 retire à la direction de l'Architecture ses attributions concernant les fouilles et antiquités pour les transférer au nouveau bureau des fouilles et antiquités (cf. infra).

A l'heure actuelle, la direction de l'Architecture est l'objet de projets de réformes tendant à accroître son efficacité pour lui permettre, en particulier, d'améliorer la consommation de ses crédits d'équipement.

La direction de l'Architecture est placée sous la compétence d'un directeur, assisté de chargés de mission, et d'un chef du secrétariat. Trois sous-directeurs se répartissent les tâches, la sous-direction du personnel, de l'organisation et des programmes, la sous-direction des bâtiments civils et la sous-direction des monuments historiques. Il convient d'étudier avec chaque sous-direction, les organismes consultatifs, fort importants ici, qui siègent auprès du ministre pour les questions s'y rapportant.

1) *La sous-direction du personnel, de l'organisation et des programmes.*

Chargés du bon fonctionnement administratif général des services de la direction, elle comprend sous les ordres d'un sous-directeur, un bureau du matériel, un bureau du personnel et des services extérieurs, un bureau de contrôle des travaux des Monuments historiques, et un bureau de l'organisation des programmes.

2) *La sous-direction de la création architecturale et des constructions publiques.*

Elle a la mission essentielle d'entretenir, de construire et de contrôler les travaux effectués sur les palais nationaux et les bâtiments civils (26). Les palais nationaux proviennent du domaine de la Couronne, quant aux bâtiments civils, élevés sur fonds de l'Etat, et affectés à des services d'utilité générale, ils ne sont « bâtiments civils » et ne dépendent de cette sous-direction que par suite d'une décision administrative. Les bâtiments de certaines administrations (Postes et télécommunications, Défense nationale...)

(26) Cf. Répertoire de Dt administratif, Dalloz, « *Beaux-Arts* » par R. BRICHET.

La direction de l'architecture est chargée de l'application du décret-loi du 17 juin 1938 sur le contrôle des projets d'architecture de l'Etat ou des projets subventionnés par lui.

n'en font pas partie. Les bâtiments civils sont protégés par les règles de la domanialité. Une fois classés monuments historiques, bâtiments et palais nationaux, sont aussi soumis aux règles de la conservation des Monuments historiques.

— *Les services techniques de la sous-direction des Bâtiments civils.*

Toutes les opérations concernant les bâtiments civils et les palais nationaux, sauf les dépenses d'entretien courant qui restent à la charge des administrations allocataires, doivent être autorisées par l'administration des Beaux-Arts. Les techniciens chargés du service sont les inspecteurs généraux des Bâtiments civils, les architectes en chef qui sont des fonctionnaires rétribués par honoraires, recrutés en partie parmi les anciens pensionnaires de l'Académie de France à Rome (27), les architectes ordinaires également fonctionnaires, recrutés au concours et également rétribués par honoraires, les architectes « chefs d'agences des bâtiments de France pour l'entretien des bâtiments civils et palais nationaux », les vérificateurs et les agents du service des jardins (28). A ce personnel, il convient d'ajouter les gardiens d'édifices, des parcs et des jardins (29). Les architectes des bâtiments civils bénéficiaient jusqu'alors d'un quasi monopole, que l'Etat remet actuellement en cause en ce qui concerne les constructions nouvelles, (cf. le discours de M. Malraux présentant le budget 1967 des Affaires culturelles devant la chambre).

Les Agences des bâtiments de France pour l'entretien des bâtiments civils et palais nationaux, sont chargées des travaux d'entretien sous la direction d'architectes recrutés au concours et rétribués par un traitement (30).

Le conseil général des bâtiments de France.

Créé en 1795, il a eu dès son origine à veiller à l'utilité, l'économie et la perfection des ouvrages réalisés pour l'Etat. Réorganisé plusieurs fois (31), le conseil général des bâtiments a des sections

(27) C.E. 19 juin 1936. CHAUSSEMICHE. Leb. p. 670 ; 23 nov. 1949, min. Education nationale. Leb. p. 501, 11 juin 1947 MARRAST. Leb. p. 256.

(28) Cf. Dt du 22 mars 1908 complété par Dt 12 fév. 1928 (J.O. 23 fév.) et 22 déc. 1952 (J.O. 24 déc.), mod. par le Dt du 10 mars 1937 (J.O. 14 mars), du 18 janv. 1943 (J.O. 22 janv.) et du 7 août 1952 (J.O. 15 août), pour l'organisation des services, et pour les statuts du personnel des Bâtiments Dt. 23 jt. 1965 (J.O. 28 juil.).

(29) Cf. Dt. 5 mars 1952 (J.O. 9 mars) portant statut particulier du personnel du service des parcs et jardins

(30) Cf. Dt. d'institution. 21 fév. 1946 (J.O. 22 fév.).

(31) Cf. Dt. 17 juin 1938 (J.O. éd. juin), mod. par O. 31 août 1945 (J.O. 2 sept., rect. 19 sept.) complété par Dt. 13 juin 1951.

spécialisées selon les questions ou même les projets. Son rôle est actuellement discuté, par le gouvernement lui-même.

L'administration centrale des bâtiments civils.

Les tâches de la sous-direction, supervisées par le sous-directeur, sont effectuées par différents bureaux : le bureau des affaires générales et du Conseil général des Bâtiments de France, le bureau des Bâtiments civils et des palais nationaux, le bureau de la construction, le bureau de la création architecturale, ceux des marchés, de la liquidation des dépenses, et du contrôle des travaux.

3) La sous-direction des monuments historiques (32).

Outre les services de l'administration centrale, existent une commission supérieure des monuments historiques, une commission supérieure des sites et une caisse nationale des monuments historiques et des sites.

La « *commission supérieure des monuments historiques* » propose au ministre les mesures nécessaires à la conservation et à la restauration. Elle comprend des membres de droit et des membres nommés par le ministre (33) ; elle est divisée en plusieurs sections, cinq à l'origine, trois maintenant, depuis que les antiquités et fouilles ont été retirées de la compétence de la sous-direction (34). Des commissions départementales accomplissent sur le plan local, les mêmes tâches que la commission supérieure.

La commission supérieure des sites, perspectives et paysages, dont le rôle est à l'image de celle de monuments historiques (35), conseille le ministre et donne son avis sur les propositions faites par les préfets assistés des commissions départementales des sites, perspectives et paysages (36). Le rôle consultatif de ces commissions s'est accru avec la nouvelle législation sur les « parcs nationaux » (L. 22 jt. 1960. D. 1960.253) et sur les « secteurs sauvegardés (L. N° 62.903 du 4 août 1962, D. 1962.266).

« La Caisse nationale des monuments historiques et des

(32) Pour l'historique, cf. *supra*, 1^{re} partie.

(33) Cf. Dt. 24 avril 1945, (J.O. 26 av.), mod. par Dt. 12 mai 1947 (J.O. 13 mai), Dt. 4 av. 1950 (J.O. 8 av.) et Dt. 21 mai 1964 (J.O. 27 mai).

(34) Dt. 64.357 du 23 av. 1965 (B.L.D. 1964.246) mod. par un Dt. du 29 jt. 1964 (B.L.D. 1964.473).

(35) L. 2 mai 1930 (D.p. 1930.4.327) mod. par O. du 2 nov. 1945 (D. 1945. 332. R.A.P. 23 août 1947 (B.L.D. 1947.747) Dt. 31 jv. 1958 (B.L.D. 1958.112),

(36) *Idem*.

Sites » (37), instituée par la loi du 10 juillet 1914 (D. 1919.4.126) modifiée par le Dt.-L. du 17 juin 1938 (D. 1938.4.380), par l'O. du 7 mars 1945 (B.L.D. 1945.95), pour recueillir et gérer de façon autonome, des fonds destinés à la conservation ou à l'acquisition des immeubles et meubles classés, a vu son rôle s'accroître. Chargée de la restauration et de l'exploitation des monuments et sites, elle peut dans la mesure de ses moyens apporter son concours aux propriétaires, par exemple pour l'organisation d'un spectacle son et lumière. Elle peut attribuer des subventions ou des avances aux opérations prévues par la loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés. Placée sous la tutelle du ministère, elle en reçoit la majeure partie de ses ressources (38) et son conseil d'administration comprend une majorité de fonctionnaires.

Le personnel de conservation et d'inspection des monuments historiques est réparti en circonscription territoriales (39). Son statut est fixé par divers textes (40). Les architectes départementaux des Monuments historiques ne sont pas fonctionnaires.

Il est important, quant aux services extérieurs de la sous-direction, de noter qu'une loi du 30 déc. 1963 (D. 1964.50) a étendu aux départements du Rhin et de la Moselle les dispositions législatives concernant les monuments historiques et relatives aux objets mobiliers.

— *Les services centraux de la sous-direction des monuments historiques.*

Un sous-directeur dirige le fonctionnement de plusieurs bureaux se répartissant les tâches d'une façon fonctionnelle, le bureau des travaux et classements, le bureau des sites et le bureau des secteurs sauvegardés. La sous-direction n'est plus compétente à présent en matière d'archéologie celle-ci étant dévolue à un service autonome, le bureau des fouilles et antiquités (41).

(37) Nouvelle appellation de l'ancienne Caisse nationale des monuments historiques. Cf. Dt. 65.515 du 30 juin 1965 - Dt. 1965.203, B.L.D. 1965.355. Décret d'application de la même date.

(38) Pour son régime financier et son organisation, cf. Dt. 22 oct. 1921 (B.L.D. 1921.588) D.L. 17 juin 1938, L. 26 sep. 1948 art. 83 (D. 1948.361).

(39) Cf. Arr. 19 oct. 1948, B.L.D. 1948.1035 ; 8 fév. 1957, J.O. 5 mars.

(40) Cf. pour les inspecteurs généraux, Dt. 25 mars 1943, J.O. 31 mars ; et 21 fév. 1945, J.O. 22 fév. ; pour le personnel de contrôle des travaux d'architecture, Dt. 19 juin et 1^{er} nov. 1939, J.O. 9 nov. L'inspection des monuments historiques a été réorganisée par le Dt. du 11 mai 1935, (J.O. 15 mai) et le service d'architecture des monuments historiques par le Dt. 21 fév. 1941, J.O. 12 mars.

(41) En 1968 les services et les compétences de la sous-direction concernant les sites et les secteurs sauvegardés ont été attribués à une « sous-direction des sites et des espaces protégés ».

4) *L'enseignement de l'Architecture.*

Avant 1962 l'enseignement de l'architecture, extrêmement centralisé était donné dans la section d'architecture de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts, et dans douze écoles régionales d'architecture, subordonnées à la précédente ne serait ce que par ce qu'elles ne comportaient pas toutes les enseignements de la « première classe » ; l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts était et reste un établissement public national alors que les écoles régionales avaient un statut municipal quoique leur gestion était très contrôlée par le ministère des Affaires culturelles ; d'ailleurs le diplôme final d'architecte D.P.L.G. était délivré, et tous les examens, subis par les étudiants en cours de scolarité ainsi que pour le concours d'entrée, étaient jugés par un jury central siégeant à Paris. Deux autres titres d'architecte étaient et sont encore reconnus :

Celui de l'Ecole spéciale d'architecture située boulevard Raspail à Paris, et celui de l'Ecole Nationale des Ingénieurs de Strasbourg (42).

En ce qui concerne l'enseignement de l'Ecole Supérieure des Beaux-Arts (arts plastiques et architecture) un « *conseil Supérieur de l'Enseignement des Beaux-Arts* » (43) présidé par le ministre et comprenant des membres de droit, les chefs de services intéressés, et des membres nommés par le ministre parmi les professeurs, artistes, académiciens donnait son avis sur l'administration de l'Ecole et l'enseignement que l'on y dispensait.

Un « *conseil de l'enseignement de l'architecture* » sous la présidence du directeur de l'Ecole s'intéressait plus particulièrement à la section « architecture ».

Un Conseil des professeurs pouvait également être consulté sur le régime des Etudes.

L'enseignement de l'architecture, ainsi organisé ne donnait pas satisfaction ni par son organisation trop centralisée, ni par la formation qu'il dispensait trop classique par rapport aux normes nouvelles de la construction ; Aussi a-t-il été profondément modifié depuis 1962.

Le décret du 16 février 1962 posa le cadre de la réforme ;

(42) Ces établissements ne sont autorisés à donner l'enseignement de l'architecture que pour un délai de quatre ans à compter des décrets d'application des articles 2, 3 et 4 du décret du 16 février 1962 réorganisant l'enseignement de l'architecture.

(43) N.E.D. N° 3096 - 12 juin 1964, « *L'enseignement artistique en France* », p. 24 et s.

l'exposé des motifs en indique les buts : instaurer un diplôme unique sanctionnant des études accomplies dans des établissements différents, réformer le cycle des études, décentraliser l'enseignement, assurer la promotion sociale en ouvrant la possibilité d'accès au diplôme d'architecte aux techniciens et praticiens éprouvés.

Désormais, en vertu de l'article premier du décret du 16 février 1962 « la formation des architectes est assurée par des établissements publics nationaux d'enseignement supérieur dénommées Ecoles nationales d'architecture ». « La section Architecture de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts assure la formation des architectes dans les mêmes conditions que les Ecoles Nationales ». La seule particularité de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts de Paris est l'organisation en son sein, prévue à l'article 5 du décret, d'un « centre de spécialisation et de recherches architecturales ».

Ainsi les Ecoles Nationales, créées dans la limite des besoins, sont des « établissements publics nationaux d'enseignement supérieur ».

Les Ecoles nationales peuvent avoir des filiales, les « Ecoles régionales d'architecture et de construction » établissements publics créés en tant que de besoin pour dispenser le premier des deux cycles devant mener au diplôme (Art. 6 du décret). Les épreuves du concours d'entrée et de passage du premier dans le second cycle sont communes aux écoles régionales et à leur école nationale de rattachement. (art. 6). Le diplôme d'architecte unique est délivré par l'Etat à la suite d'un examen public (art. 4). Enfin, sous certaines réserves prévues à l'article 11 du décret il est prévu que l'Ecole Spéciale d'architecture du Boulevard Raspail à Paris et la section d'architecture de l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de Strasbourg devront cesser leur enseignement dans un délai de quatre ans à compter de la publication des décrets d'application de la réforme, l'article 9 du décret du 16 février 1962 posant que « l'enseignement de l'architecture et la délivrance du diplôme d'architecture relèvent du ministre des Affaires Culturelles ».

Avec le décret du 16 février 1962 ne s'achevait pas la réforme de l'enseignement de l'architecture. Le 3 avril 1963 était créé le conseil Supérieur de l'Enseignement de l'Architecture placé sous la présidence du ministre des Affaires culturelles et la vice-présidence des ministres de l'Education Nationale et de la construction. De même que ses deux vive-présidences, sa composition marque la volonté de faire répondre l'enseignement de l'architecture aux besoins de l'urbanisme et de l'architecture contemporaine ; le Conseil réunira donc des architectes et professeurs d'architecture représentants des groupements corporatifs, mais aussi des repré-

sentants des disciplines complémentaires de l'enseignement de l'architecture, sciences humaines et sciences exactes.

C'est enfin en 1966 que fut prise toujours dans la même optique la décision de donner son indépendance à la section d'architecture de l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts consommant ainsi l'autonomie de l'architecture par rapport aux « Beaux-Arts » Traditionnels (44).

D) Le Bureau des fouilles et antiquités.

C'est le décret N° 64.94 du 29 janvier 1964 (J.O. 2 fév. 1964) qui transfère au nouveau bureau des fouilles et antiquités les anciennes attributions de la direction de l'architecture concernant fouilles et antiquités. Un arrêté du 29 janvier 1964 (J.O. 2 février) fixe la mission et l'organisation du nouveau bureau. Ainsi est-il chargé « de l'acquisition, des déclarations d'utilité publique et de l'expropriation des immeubles nécessaires aux fouilles, de l'instruction et de la transmission des dossiers de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire des gisements, monuments et sites archéologiques, ainsi que du classement des objets trouvés ; des travaux de consolidation et d'entretien temporaires des vestiges mis à jour ; de l'aménagement et de l'équipement des chantiers de fouilles ; de la gestion des dépôts de fouilles. Il dirige l'action des directions régionales des antiquités » (art. premier).

Le bureau est en relation avec la direction de l'architecture et avec la direction des musées de France pour toutes les affaires qui relèvent également de ces directions, notamment en ce qui concerne les monuments et sites classés ou inscrits et la conservation et l'exploitation des collections archéologiques (art. 2.).

L'Organisation Centrale du Bureau des Fouilles (45).

Elle comprend une section de « gestion administrative et financière », une de « recherches et documentations », une des « affaires domaniales ». L'ensemble est dirigé par un chef de bureau nommé par arrêté du ministre des Affaires culturelles.

Le Conseil Supérieur de la Recherche Archéologique.

Il remplace le comité des fouilles archéologiques supprimé par le décret 64.357 du 23 avril 1964. Sa composition et sa compétence sont prévues par le même décret, modifié et complété par les

(44) Les événements de mai-juin 1968, et tout particulièrement l'occupation de l'Ecole des Beaux-Arts et des locaux des organisations professionnelles par les étudiants et par de jeunes architectes, semblent devoir accélérer cette mutation de l'architecture française, souhaitée par le ministère.

(45) Arrêté du 29 janvier 1964 (J.O. 2 février) art 3.

Dt. 64.801 du 29 juillet 1964 et 65.778 du 9 nov. 1965 (46). Créé auprès du ministre des Affaires culturelles, il « délibère sur tous les problèmes relatifs aux fouilles et antiquités. Il fait toute proposition en la matière au ministre » (art. 2 du D. du 23 avr. 1964). Ainsi formule-t-il son avis sur les autorisations et les retraits d'autorisation de fouilles et de sondages, sur les déclarations d'utilité publique, sur les procédures de classement ou d'inscriptions à l'inventaire supplémentaire, sur le nombre et les limites des circonscriptions archéologiques (art. 3). Il propose au ministre les listes d'aptitude aux fonctions de directeur des chantiers de fouilles.

Il est divisé en deux sections, la section « Antiquités préhistoriques » et la section « Antiquités historiques », les deux sections pouvant délibérer ensemble pour certaines questions. Chaque section comprend des hauts fonctionnaires des autres directions du ministère, des hauts fonctionnaires de l'Education nationale, des membres élus (47), et des membres nommés dont certains professeurs des facultés de sciences et des lettres et sciences humaines de Paris et de province, des architectes et des personnalités compétentes.

Le secrétariat du Conseil est assuré par le bureau des fouilles et antiquités. Le conseil se réunit au moins deux fois par an, établit son règlement, peut entendre toute personne qu'il souhaite entendre, et ses membres peuvent se voir chargés de missions d'enquête temporaires, avec l'autorisation du ministre.

Une commission permanente du Conseil supérieur de la recherche archéologique est nommée pour deux ans par arrêté du ministre.

Les Circonscriptions Archéologiques.

Organisations régionales des services des antiquités, les circonscriptions ont été organisées par le décret N° 45.2098 du 13 sept. 1945 (J.O. du 14 sept. 1945), modifié par les décrets N° 64.357 et 64.358 du 23 avril 1964 (J.O. 25 avril 1964). Deux séries indépendantes de circonscriptions sont prévues, l'une pour les antiquités préhistoriques, l'autre pour les antiquités historiques (celtiques, grecques et gallo-romaines) Le décret 65.49 du 11 janvier 1965 (J.O. du 21 janv. 1965) a fixé les circonscriptions archéolo-

(46) J.O. des 25 avril 1964, 3 août et 9 sept. 1965.

(47) Pour la section Antiquités préhistoriques, deux membres de l'Académie des sciences et deux de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, et pour la section Antiquités historiques, trois membres de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, tous étant désignés par l'Académie dont ils proviennent.

giques : les deux séries de circonscriptions se confondent sauf pour la région Provence-Côte d'Azur-Corse qui constitue une seule circonscription préhistorique, mais deux circonscriptions historiques.

« Un directeur des antiquités est placé à la tête de chacune des circonscriptions archéologiques » (art. 3 du Dt. 45.2098 du 13 septembre 1945, J.O. 14 sept. 1945 modifié par Dt. 64.358 du 23 avril 1964, J.O. du 25 avril 1964). Il est nommé par arrêté du ministre qui le choisit sur une liste d'aptitude dressée chaque année sur proposition du Conseil supérieur de la recherche archéologique. Il veille à l'application de la réglementation sur les fouilles et découvertes archéologiques, établit un rapport annuel, délivre des autorisations de sondage urgentes, ou pour un mois, contrôle les fouilles autorisées, centralise les déclarations (art. 3). Il établit chaque année le programme des fouilles dans sa circonscription, signale les fouilles clandestines, présente des candidats aux postes de correspondants locaux. Enfin, et ceci est important, il coordonne l'action, souvent déterminante, des sociétés archéologiques locales.

Le directeur des antiquités peut faire appel aux architectes des monuments historiques (art. 5.). Il peut être secondé par un assistant nommé dans les mêmes conditions que lui. Des correspondants locaux des directeurs peuvent être nommés par le ministre des Affaires culturelles, après avis du conseil supérieur de la recherche archéologique. Enfin, « lorsqu'un chantier de fouilles présente des gisements d'époque préhistorique et des gisements d'époque historique, le ministre des Affaires culturelles, sur la proposition du conseil supérieur de la recherche archéologique, désigne le spécialiste qui en assure la direction (art. 4).

L'article 8 du même décret du 13 septembre 1945, modifié par le Dt. du 23 avril 1964, prévoit que le centre national de la recherche scientifique assure et dirige la publication des recherches et des résultats des fouilles archéologiques.

E) *Le Service de la Création Artistique.*

Ce service qui dépend de la direction générale des Arts et des Lettres comprend des bureaux aux attributions fort diverses et sans grand lien les uns avec les autres. Aussi est-il préférable de les examiner un par un, ainsi que les services extérieurs ou décentralisés qui leur sont rattachés. Le service, sous la direction d'un chef de service et d'un sous-directeur comprend le bureau des manufactures d'Art de l'Etat, le bureau des Arts graphiques, le bureau des Lettres et celui des droits d'auteurs. Un point rassemble cependant ces divers services, c'est leur vocation à encourager la production artistique à tous les niveaux de la création artistique, soit dans des services de l'Etat, les manufactures d'art, soit indi-

rectement par le développement des commandes faites à des artistes indépendants, ou l'amélioration de leur statut juridique et économique

1) *Le Bureau des Manufactures d'Art de l'Etat.*

Chargé de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine mobilier de l'Etat, le bureau gère un très important service extérieur, « *l'administration générale du mobilier national* », chargé de la fabrication et de l'acquisition du mobilier de diverses administrations (48). L'Etat étant propriétaire d'un mobilier d'une grande valeur artistique, ce service a une vocation culturelle particulière. Il est chargé de l'inspection des objets historiques, artistiques ou précieux en service ou en dépôt dans les établissements de l'Etat, et de l'exécution des travaux conservatoires (49). Cette vocation s'est trouvée accrue de façon notable, lorsque les manufactures d'art, perdant leur personnalité juridique, furent placées sous sa compétence directe.

Les manufactures nationales (50).

La création des manufactures d'art remonte à l'ancien régime durant lequel elles firent partie du domaine de la couronne. Ainsi la manufacture des Gobelins et de la savonnerie fut fondée en 1662, consacrée à l'art de la tapisserie et à l'étude des teintures ; celle de Beauvais en 1664 pour la tapisserie appliquée à la décoration des meubles, fauteuils, etc... ; celle de Sèvres créée en 1738 comme établissement privé, fut annexée en 1759 au domaine de la couronne et fabrique des porcelaines du même nom, pour les besoins de l'Etat et la consommation du public.

Rattachées en 1871 (Dt. 2 janvier 1871, D. p. 71.4.1.) au ministère de l'instruction publique et des Beaux-Arts, elles eurent un statut juridique variable. Après avoir joui de la qualité d'établissements publics, elles la perdirent et furent rattachées à l'administration du mobilier national (Dt. du 11 février 1937, J.O. 20 fév. pour les Gobelins et Beauvais, Dt. 1^{er} janvier 1941 et L. du 11 fév. 1941, B.L.D. 1941. 371, pour Sèvres).

L'organisation du Mobilier national et des manufactures d'art fut prévue par le Dt. du 21 novembre 1943 (Bull. min. de l'éduc. nationale - doc. admin. 1^{re} partie. T. 9, chap. 84). Des modifications ultérieures intervinrent (51).

(48) Palais nationaux, ministères, ambassades, grands Corps de l'Etat (Dt. 11 février 1941, J.O. 5 avril et 21 nov. 1949, J.O. 22 nov.).

(49) Cf. Dt. 1^{er} jt. 1929 et 2 mai 1938. Cf. aussi H. DEMENTHON, « *Traité du domaine de l'Etat* », 1964, n° 1243.

(50) Cf. première partie, la surintendance des Bâtiments du Roi.

(51) Dt. modif. du 24 mai 1947, J.O. 25 mai ; 13 avril 1949 et 18 mai 1950.

Les Comités consultatifs des manufactures et du mobilier national.

Prévus par l'arrêté du 25 mai 1949, ils sont deux, le « comité consultatif du mobilier national et des manufactures nationales des Gobelins et de Beauvais » et le « comité consultatif de la manufacture nationale de Sèvres ». Chaque comité comporte une section artistique, donnant son avis sur les commandes de modèles et de décors par l'Etat, et une section technique (comprenant ingénieurs, artistes, techniciens et chefs d'ateliers) étudiant les problèmes techniques de la fabrication.

Il est constamment question d'étendre le rôle des manufactures nationales en profitant par exemple, du renouveau actuel de la tapisserie en France (52). Déjà le décret du 16 février 1951 (J.O. 20 fév.) modifié par celui du 26 mai 1952 (J.O. 28 mai) en instituant une régie directe des ventes de la manufacture de Sèvres, facilite l'extension de ses ventes auprès du grand public. Ainsi, en 1965, 1966 et 1967, les crédits de ces services ont été considérablement accrus, de façon à permettre des créations et revalorisations d'emplois ainsi que d'importants achats de matériel (53).

2) Le Bureau des Arts Graphiques.

Subdivisé en services des achats et commandes, des travaux de décoration dans les édifices publics, et de l'action sociale, il a pour fonction de pratiquer le « mécénat d'Etat ». Ses moyens se sont développés de 1959 à 1962, puis à nouveau, et considérablement, avec le budget de 1967. Plusieurs réalisations marquantes, dont les peintures des plafonds de l'Opéra par Chagall, et de l'Odéon par André Masson, ont souligné la double volonté de l'Etat de développer son action et de le faire de façon non académique. La décision a d'ailleurs été prise de consacrer un certain pourcentage des crédits destinés à la construction des bâtiments publics (1 % pour l'Education nationale) à la réalisation d'œuvres d'art décoratives, statues, fresque, etc... Ceci, une fois appliqué, devrait considérablement encourager la création artistique.

3) Le Bureau des Lettres.

Louis XIV avait pensionné les artistes, écrivains et savants français et étrangers, dans un but de prestige ; la IV^e République le fit surtout à des fins sociales, et le bureau des lettres s'y emploie : son rôle est cependant beaucoup plus vaste, quoique ses moyens financiers soient limités, et tend à favoriser les activités et les

(52) Dont témoignent par exemple les toiles de Lurçat.

(53) Cf. J.O. Docts. Ass. Nat. 2 avril 1966 : avis de la commission des Affaires culturelles... sur le projet de loi de finances pour 1966, p. 537.

manifestations culturelles littéraires. C'est à la « *Caisse nationale des lettres* », établissement public, qu'incombe l'aide en faveur des individus. Il convient donc d'examiner successivement le bureau des lettres et la Caisse nationale des lettres qui prolonge son action.

a) *Le bureau des Lettres.*

Avec des moyens très restreints, un haut fonctionnaire, un secrétaire, quelques dactylos et un maigre budget (54), il arrive à coordonner d'innombrables activités culturelles que l'on peut regrouper en plusieurs rubriques : commémorations, groupements, rencontres et aide aux individus.

Le bureau des lettres organise chaque année, d'innombrables commémorations pour les centenaires, bi ou tricenaires d'hommes illustres : Chateaubriand en 1948, puis Pascal, Mozart, sans oublier les centenaires historiques pour le rattachement du Dauphiné à la France, celui de la Savoie, le millénaire du Mont St. Michel, le 9^e centenaire de la bataille de Hastings (en collaboration avec les Anglais) etc... Le bureau ne disposant pas de personnel ni de crédits suffisants, fait pour cela appel aux innombrables sociétés savantes, « amis de Port Royal » pour Pascal, etc... Quand il n'y a pas de société existante, on en crée une sous forme d'association de 1901, et ainsi, autour de centenaires ont été constituées de nombreuses associations avec l'encouragement du bureau des Lettres, autour de professeurs et d'hommes de lettres. La forme de l'association de 1901 est d'ailleurs indispensable à l'octroi de subventions, à la suite des exigences du contrôle a priori du ministère, et à posteriori de la cour des comptes. Ces associations subsistent, très généralement à la commémoration, éditent des bulletins et organisent de nouvelles réunions. Ainsi l'action administrative réalise avec des moyens limités une véritable animation culturelle.

Outre les commémorations le bureau des Lettres encourage les groupements à vocation littéraire, en leur distribuant des subventions, très limitées (55). Ces groupements, associations de droit privé, sont des associations commémoratives (amis de Montaigne, de Marcel Proust), associations d'intérêt général (société d'histoire moderne, société des gens de lettres, société des poètes français, association Guillaume Budé, etc...), soit encore des associations littéraires régionales comme les « Floralties de Toulouse ». Certains groupements encouragés par le bureau des lettres ont une vocation internationale, ainsi l'« office internatio-

(54) quelques dizaines de millions d'anciens francs jusqu'en 1965.

(55) De l'ordre de 6 millions d'anciens francs en 1964.

nal du français universel » qui œuvre à la conservation de l'unicité des diverses langues françaises de par le monde, ou la « Biennale de langue française » à Namur.

Le troisième type d'activités du bureau des Lettres consiste en une aide aux « rencontres » se déroulant sur le territoire français. Sont ainsi aidés, ou susceptibles de l'être, les « Décades de Cerisy », (anciennement Pontigny), les stages d'été du Centre d'Etudes Supérieures de la Renaissance, à Tours, les congrès de l'Association Guillaume Budé, certaines rencontres de Royaumont, etc...

Enfin le bureau des lettres s'occupe directement des individus, en relation avec la Caisse nationale des Lettres. Il est mis au courant, souvent par les intéressés eux-mêmes, des cas personnels les plus misérables (anciens écrivains dans la misère, etc...) et peut accorder des indemnités continues ou occasionnelles à un petit nombre d'entre eux. Il arrive au bureau des lettres de se transformer en véritable bureau d'aide sociale, sollicitant telle faveur pour telle personne. Enfin le bureau est chargé d'instruire les candidatures multiples aux diverses distinctions honorifiques...

C'est cependant la Caisse nationale des lettres qui réalise l'action sociale essentielle en faveur des hommes de lettres.

b) *La Caisse des Lettres.*

Créée par loi 46.2196 du 11 octobre 1946, modifiée par la loi 56.202 du 25 février 1956 (J.O. des 12 octobre 1946 et 26 février 1956), la Caisse nationale des Lettres, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière est placée sous l'autorité du ministre chargé des arts et des lettres (art. 1^{er}).

Ses buts sont de plusieurs ordres, littéraires et sociaux. Les buts littéraires de la caisse sont « de soutenir et d'encourager l'activité littéraire des écrivains français par des bourses de travail et des bourses d'études, des prêts d'honneur, des subventions, des acquisitions de livres ou tous autres moyens permettant de récompenser la réalisation ou de faciliter l'élaboration d'une œuvre littéraire écrite » (art. 2. 1^{er}). Elle cherche aussi à « favoriser par des subventions, avances de fonds ou tous autres moyens l'édition ou la réédition par les entreprises françaises d'œuvres littéraires dont il importe d'assurer la publication » (art. 2. 2^e) ; enfin elle est sensée « assurer le respect des œuvres littéraires quelque soit leur pays d'origine après la mort de l'auteur et même après leur chute dans le domaine public » art. 2. 4^e). Ce dernier alinéa semble donc lui confier un rôle de conservation du patrimoine littéraire.

Les buts sociaux de la Caisse nationale des lettres, qu'il est

d'ailleurs impossible de distinguer complètement des précédents, car la production littéraire est fonction du statut socio-économique des écrivains, consistent à « allouer des pensions et secours à des écrivains vivants, aux conjoints ou aux enfants d'écrivains décédés et à contribuer au financement d'œuvres ou d'organismes de solidarité professionnelle.

L'organisation de la Caisse nationale est prévue par les textes ci-dessus nommés, par le Dt. du 29 novembre 1956 portant R.A.P. (J.O. 30 nov. 1956), et par le Dt. 61.739 du 17 juillet 1961 portant aménagement des règles de fonctionnement de la caisse nationale des lettres (J.O. 18 jt. 1961). La Caisse est administrée par un comité de direction comprenant depuis le décret du 17 juillet 1961, treize membres de droit (certains directeurs des Affaires culturelles, le fonctionnaire chargé du service des lettres dont on reconnaît ainsi la compétence spéciale, l'administrateur du Collège de France, le directeur du C.N.R.S., le directeur du budget, le doyen de la faculté des lettres de Paris, le directeur général des Affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires étrangères, etc... ou leurs représentants) ; treize autres membres sont élus pour quatre ans par « les principaux groupements littéraires et les associations qui ont pour but la défense des intérêts professionnels des écrivains (dont huit par les diverses académies, un par le syndicat des critiques littéraires, deux par la société des gens de lettres, un par le syndicat des éditeurs, et un par le cercle de la librairie). Outre ces vingt six membres, le ministre des Affaires culturelles nomme pour quatre ans huit personnalités qualifiées. Ainsi depuis 1961 le comité est beaucoup plus « administratif » qu'autrefois, l'influence du ministère s'y fait très fortement sentir.

Le comité de direction, dont la présidence de droit revient au directeur général des Arts et des Lettres, se prononce sur toutes les matières comprises dans les attributions de la Caisse (56). Le président du comité de direction réunit celui-ci quand il le juge utile, au moins trois fois par an. Les attributions du comité étant innombrables, il a fallu trouver des procédés pratiques pour simplifier le travail de décision. Ainsi, le règlement intérieur de la caisse a prévu la création d'une commission permanente chargée par le comité de direction du soin de suivre les affaires en cours. Cette commission, qui se réunit au moins une fois par mois, autorise le président du comité de direction à prendre des décisions urgentes et relatives aux affaires courantes, quitte à les soumettre à la prochaine séance du comité de direction. Enfin quatre commissions de travail (57), dont les présidents et vice-

(56) Cf. Dt. 29 nov. 1956 (J.O. 30 nov. 1956), art 8.

(57) Commissions de l'aide à la création, de l'aide à l'édition, de la sécurité sociale et de la solidarité professionnelle, de la défense morale des lettres.

présidents sont choisis parmi les membres de la commission permanente, peuvent être convoquées par leur président aussi souvent que nécessaire pour préparer le travail du comité de direction.

Un secrétaire général, dont la loi du 11 octobre 1946 modifiée par celle du 25 février 1956, prévoit qu'il est fonctionnaire nommé par décret sur une liste de trois candidats présentés par le comité de Direction, est l'agent d'exécution des décisions prises par le comité de direction et ses commissions. L'art. 10 du Dt. du 29 nov. 1956 le charge d'administrer et de gérer l'ensemble des services de la caisse, sous « l'autorité du président du comité de direction ». Il est l'ordonnateur de la caisse. Il prépare le budget et présente au comité de Direction un rapport sur l'activité de la caisse ; placé sous son autorité, un agent comptable est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé des Arts et Lettres et du ministre des Affaires économiques et financières.

Sur le plan financier les recettes de la caisse (58) sont constituées par une prolongation de la propriété littéraire, une cotisation des éditeurs, une cotisation des écrivains, les dons et legs, le remboursement des avances et prêts, les subventions de l'Etat et des autres collectivités publiques tendant à la réalisation des buts de la caisse. Les écrivains vivant essentiellement de leurs écrits sont affiliés au régime général de la sécurité sociale, les obligations de l'employeur étant assumées, en ce qui les concerne, par la Caisse nationale des Lettres (59). Les dépenses de la Caisse nationale des Lettres comprennent les subventions ou avances de fonds accordées aux ouvrages, auteurs et entreprises d'édition, les dépenses de fonctionnement et une contribution n'excédant pas la moitié de ses ressources que la Caisse peut déléguer à l'organisation la plus représentative des écrivains (60).

L'action de la Caisse nationale des lettres est donc essentielle et pourrait considérablement se développer. Les textes de 1956 et 1957 ne prévoient l'affiliation des écrivains qu'à la sécurité sociale, il est actuellement question de réaliser leur affiliation aux allocations familiales selon le même procédé faisant participer la Caisse nationale des Lettres aux cotisations (61).

La Caisse nationale des Lettres, en faisant participer les inté-

(58) Art. 5, Loi du 11 oct. 1946 modifiée par Loi du 25 février 1956, art. 13 et S. du Dt. du 29 nov. 1956 ; arrêté du 18 fév. 1957 exonérant certains ouvrages de la cotisation d'éditeur.

(59) Cf. Dt. 57.409 du 30 mars 1957 portant R.A.P. pour l'application de l'art. 7. 5^e de la loi du 25 fév. 1956 tendant à assurer le fonctionnement de la caisse nationale des lettres.

(60) Cf. art. 8 de la loi du 12 oct. 1946 modifiée par la loi du 26 fév. 1956.

(61) Actuellement les écrivains ne bénéficient pas des allocations familiales.

ressés à la gestion de ses œuvres constitue un excellent exemple de décentralisation administrative par service.

4) *Le Bureau du Droit d'Auteur.*

Chargé d'étudier les mesures nécessaires à la protection de la propriété intellectuelle, sur un plan national et international, ce bureau accomplit en particulier un important travail d'analyse et de rédaction de textes législatifs et réglementaires, de concert avec le ministère de la Justice (62) (63). Pour cette activité le bureau du droit d'auteur se met en rapport avec les organismes professionnels d'auteurs, qui, par ailleurs, participent à la constatation des infractions (64) à côté des officiers et agents de police judiciaire, en désignant à cet effet des agents assermentés (65). Par ailleurs divers organismes privés se sont fondés pour poursuivre la perception des droits d'auteurs : la Société des auteurs et compositeurs (S.A.C.E.M.), la Société des gens de lettres, la Société du droit de reproduction mécanique, dont la doctrine comme les tribunaux ont parfois dénoncé la trop grande rapacité (66).

III. *L'Action Culturelle.*

Sous cette rubrique nous retrouvons les services les plus récents du ministère des Affaires culturelles, correspondant aux nouvelles tâches que celui-ci s'est assigné. Ainsi seront successivement étudiées, la Direction du théâtre et des maisons de la culture, la Direction de la musique.

A) *La Direction du Théâtre et des Maisons de la Culture.*

Sur elle repose désormais l'essentiel de l'action culturelle de l'Etat, telle que les derniers plans l'ont dessinée, puisque d'elles doivent dépendre la décentralisation dramatique et les maisons de la culture. Cette direction gère les théâtres nationaux, aide les troupes chargées de la décentralisation théâtrale, subventionne les théâtres municipaux et privés, jusqu'à ces derniers temps les

(62) Pour les questions de droits d'auteurs cf. R. SAVATIER, « *Le droit des lettres et des arts* » (L.G.D.J. 1953), DESBOIS, « *Le droit d'auteur* », Alain LE TANNEC : « *Manuel de la propriété littéraire et artistique* ». X. DESJEUX : « *La convention de Rome* » (10-26 oct. 1961).

(63) Cf. tout particulièrement la loi n° 57.298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique (J.O. 14 mars 1957, rectificatif J.O. 19 avril 1957).

(64) L. du 11 mars 1957, art. 75.

(65) Cf. Dt. n° 58.319 du 22 mars 1958 portant R.A.P. pour l'application de l'art. 75 de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique. (J.O. 27 mars 1958) et arrêté du 15 avril 1958 (J.O. 4 mai 1958).

(66) Cf. R. SAVATIER, opus. cit p. 55 et s. ; et Cour de cassation civ. 20 décembre 1949. D. 1951. 73 note DESBOIS.

sociétés de concerts, ainsi que les grandes manifestations culturelles et de nombreuses associations.

1) *L'Administration Centrale de la Direction.*

La simple énumération des bureaux de la direction donne une idée de l'ampleur de sa tâche. Un bureau des théâtres nationaux, de la décentralisation lyrique et de la danse, et un bureau de l'action théâtrale, ont la charge des troupes nationales, de la décentralisation et de l'expansion du théâtre en province et dans de nouveaux milieux.

Le service de l'action culturelle, le bureau des Maisons de la culture et celui des associations culturelles sont responsables de l'action culturelle directe, et de l'animation culturelle par l'encouragement des Associations culturelles.

Enfin le bureau de la réglementation et de la fiscalité est tout spécialement responsable des incitations indirectes à l'action culturelle, du statut juridique et financier de la culture, encore trop souvent considérée comme une activité de luxe et imposée en tant que telle (67).

2) *Les Services Extérieurs du Théâtre et des Maisons de la Culture.*

a) *Le Théâtre* (68).

D'innombrables contrôles pèsent sur les théâtres privés dont le dernier en date, prévu par l'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, exige que les directeurs d'entreprise de spectacles justifient d'une licence délivrée, alors, par le ministre de l'Education nationale après avis d'une commission spéciale. Mais outre ces contrôles, l'Etat n'a pu se désintéresser du sort des théâtres privés et il a institué une « *Association pour le soutien du théâtre privé* » chargée de soutenir certains spectacles retenus par un comité professionnel, au moyen d'une taxe parafiscale prélevée sur le prix des places (69). Cette initiative est venue après d'autres mesures plus ou moins inefficaces ou provisoires (70). Mais malgré

(67) Cf. III^e partie, chap. II, *Les incitations*

(68) Pour l'historique cf. 1^{re} partie ; pour leur statut juridique, III^e partie, chap. 1^{er}, cf. également, quant au statut des théâtres, DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. III, « *Les grands services publics* », numéros 485 et s.. Sur un plan plus global, celui de la politique théâtrale, cf. la Thèse remarquable de Jack LANG, « *L'Etat et le Théâtre* », L.G.D.J. 1968.

(69) Cf. Dt. 23 oct. 1964.

(70) L'O. du 13 oct. 1945 permettant aux collectivités publiques et aux Universités de subventionner des spectacles éducatifs ou favorables à la propagande artistique, et la loi du 24 mai 1951 avait créé un Fonds temporaire d'aide à l'équipement des théâtres privés de Paris.

des résultats favorables, l'Association pour le soutien du théâtre privé ne semble pas pouvoir éviter la régression de la fréquentation des salles privées.

L'Etat ne se contente pas de cette action assez limitée en faveur du théâtre privé, il gère plus ou moins directement certains théâtres nationaux et encourage fortement la décentralisation théâtrale qui se réalise sous la forme des centres dramatiques nationaux ou de troupes permanentes de décentralisation.

Les Théâtres Nationaux. (71)

Ceux-ci, situés à Paris, ne sont pas seulement des théâtres subventionnés, qualité commune à un grand nombre d'autres théâtres. Leur appellation tient au fait qu'ils constituent des institutions nationales, rayonnant non seulement à Paris, mais aussi en province (le T.N.P. à Avignon par exemple) ou à l'étranger. Ces institutions nationales sont chargées d'un véritable service public ; la jurisprudence a reconnu cette qualité au théâtre depuis un certain temps déjà (72), après avoir dénié la qualité de service public au théâtre des Champs Elysées dans le célèbre arrêt Astruc (73) fortement approuvé, pour des raisons de principe, par Hauriou, alors que le commissaire du gouvernement s'était fondé uniquement sur l'analyse des clauses du contrat entre la ville et la société. Ainsi se trouve définitivement abandonnée par la jurisprudence actuelle, la théorie d'Hauriou selon laquelle « ce ne serait peut-être pas le moment d'ériger en service public les entreprises de spectacles et de théâtre, qui ne présentent aucune nécessité, même financière, dont l'inconvénient majeur est d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance » (74).

Les théâtres nationaux, dont chacun reconnaît à présent le caractère de services publics, sont en fait gérés de façons fort différentes les unes des autres.

La Comédie Française.

Elle fut le premier en date des théâtres nationaux. Créée par Molière en 1643, elle reçut du Roi son premier statut en 1680 en tant que « troupe des comédiens français ». Mais son statut actuel

(71) Cf. N.E.D. « *Les théâtres nationaux en France* », n° 1869.

(72) C.E. 27 jt. 1923 Gheuzi (R.E.P. 1923.60 note JÈZE) pour l'Opéra comique ; 19 fév. 1954, PALAPRAT. R.D.P. 1954.1072, note WALINE. J.C.P. 1954 11 8205, note CHAPUS, pour la Comédie française.

(73) C.E. 7 av. 1916 R.D.P. 1916.343 note JÈZE... S. 1916.3.49, note HAURIU.

(74) Cf. supra, note d'HAURIU sous l'arrêt Astruc.

prend sa source dans « l'acte » du 27 germinal an XII et dans le décret « de Moscou » du 15 nov. 1812. L'acte du 27 germinal an XII est un acte de droit privé, passé devant notaire et constituant la société des comédiens français qui existe encore en tant que telle. Le « décret de Moscou » quant à lui, fixait le régime des rapports de la société avec l'Etat, régime plusieurs fois modifié depuis par le décret du 27 avril 1850 puis par le décret du 27 février 1946 et, en 1959, par le décret du 18 novembre 1959 (J.O. 22 nov.). Ainsi, à la fois société privée et institution d'Etat, la Comédie Française dépend, quant à son statut, tantôt du droit privé, et tantôt du droit public (75). La Comédie Française peut être qualifiée de société privée chargée de l'exécution d'un service public, tout particulièrement énoncé dans le décret du 27 février 1946. Ainsi serait-elle un ancêtre particulièrement vénérable des organismes sociaux ou professionnels sur lesquels la jurisprudence attirera l'attention ces dernières années en les déclarant chargés de la gestion d'un service public (76).

En fait il est possible de voir dans la Comédie Française beaucoup plus qu'une société privée, tellement son statut se rapproche du droit public, l'Etat accusant son contrôle pour rendre plus complète l'association au service public. Le décret du 18 novembre 1959 marque une nouvelle étape dans l'intervention de l'Etat. L'Etude des divers organes de la Comédie Française révèle la dualité de son régime juridique.

Les sociétaires se réunissent en une assemblée générale qui n'a plus que des pouvoirs très limités. Cette assemblée générale garde cependant la possibilité de présenter la candidature de nouveaux sociétaires choisis parmi les pensionnaires. Ainsi chaque nouveau sociétaire est, tout à la fois coopté, adhère à l'acte de société et accepte le statut réglementaire de la Comédie Française, puis est nommé par arrêté ministériel (77).

Les acteurs non sociétaires, pensionnaires et élèves stagiaires, ainsi que le personnel technique, sont sous contrats de droit privé

(75) Cf. « *La Comédie Française* » de Jean GARAGNON. D. 1960. Chron. p. 105 et conclusions HENRY sous C.E. 27 oct. 1961, sieur Bréart de Boisanger.

(76) Cf. Etablissement Vézia : C.E. 20 déc. 1935. S. 1937.3.6. Rec. Leb. p. 1212. Caisse primaire aide et protection : C.E. 13 mai 1938. D. 1939.3.65. note pépy. S. 1938.3.71.

(77) L'Etat prononce également sa mise à la retraite en engageant ainsi sa propre responsabilité et non celle de la Société des Comédiens Français - cf. C.E. ass. 31 mai 1957 - Balpêtré - Lebon 362 - Concl. TRICOR qui déclare avant même le décret de 1959 que « la Société apparaît de plus en plus comme une modalité d'exercice du service public ».

selon les règles communes du code du travail. Les litiges qui les opposent à la société sont de la compétence des prudhommes (78).

Un comité d'administration, composé de six sociétaires nommés, n'a plus que des pouvoirs consultatifs (79) : « il est consulté par l'administrateur sur la distribution des douzièmes (participations aux bénéfices) et sur les cessations de contrats ».

Le comité de lecture, autre organe de la Comédie Française a vu sa composition et son rôle considérablement évoluer (80). Autrefois composé de sociétaires élus par leurs pairs, le comité de lecture comprend depuis 1959, onze membres, dont trois cooptés parmi les sociétaires, trois autres sociétaires désignés pour un an par le ministre, quatre personnalités du monde des lettres, dont un membre de l'Académie Française, désignés par le ministre pour une durée de trois ans, et l'administrateur de la Comédie Française, président. Ce comité, en majorité désigné par le ministre a bien pour tâche de faire prévaloir le service public ainsi que l'avait déjà affirmé, le conseil d'Etat avant même 1959, dans son arrêt « palaprat » du 19 février 1954 (81). Le comité de lecture apparaît donc à l'instar des comités d'organisation de la guerre, et des ordres professionnels, comme une personne privée chargée d'une mission de service public et susceptible de voir ses décisions attaquées par voie de recours pour excès de pouvoir.

Mais ce comité de lecture chargé de sélectionner les pièces susceptibles de composer le répertoire de la compagnie, n'est pas tout puissant. En effet si aucune pièce, ne peut être retenue sans l'avis conforme du comité de lecture, l'administrateur peut en refuser une malgré cet avis favorable (82). Là encore intervient ce personnage, à présent tout puissant, l'administrateur.

L'administrateur, fonctionnaire de l'Etat, successeur du commissaire impérial, joue à présent le rôle essentiel dans l'administration de la Comédie Française. Alors que l'article 13 du Dt. du 27 février 1946 disposait que « la Comédie Française est administrée par l'administrateur, le comité d'administration et l'Assemblée générale des sociétaires », l'article 3 du Dt. du 18 nov. 1959 décrète plus simplement que « la Comédie Française est placée sous la direction de l'administrateur » et que l'administrateur est assisté du comité d'administration, qui a voix consultative. Ainsi donc

(78) C.E. 20 fév 1953. Echourin Rec Leb. p. 91 ; Trib. civ. Seine 14 mao 1952 Avison.

(79) Art. 5 et 6 du Dt. du 18 nov. 1959 modifiant les art. 16 et 17 du Dt. du 27 fév. 1946.

(80) Cf. art. 7 Dt. 18 nov. 1959.

(81) D. 1954.495 ; Leb. p. 118 ; J.C.P. 1954. II 8205. note CHAPUS.

(82) Art. 7. du Dt. de 1959.

toute compétence administrative lui revient, mais son rôle n'est pas que de pure administration. Outre qu'il peut refuser au répertoire une pièce ayant obtenu l'avis conforme du comité de lecture, l'administrateur décide des pièces jouées et de la distribution des rôles, fonction qui revenait avant 1946 à la société. En distribuant les rôles il n'est pas le moins du monde censé agir en agent de la société, mais en tant que fonctionnaire gérant un service public (83). La question de l'autonomie des pouvoirs de l'administrateur à l'égard du ministre des Affaires culturelles fut à l'origine de l'affaire Bréart de Boisanger dont le Conseil d'Etat eut à connaître trois fois en deux ans (84). Le Conseil d'Etat, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement, reconnut la grande liberté de la gestion de l'administrateur à l'égard de la tutelle du ministre, liberté plus considérable que celle dont jouissent les autres théâtres nationaux. Tout particulièrement le conseil d'Etat affirmait que l'obligation de faire approuver le budget de la Comédie Française n'entraînait pas celle de faire approuver toute hausse des tarifs de location.

L'administrateur est assisté dans ses fonctions par d'autres fonctionnaires (85), un directeur des services administratifs, nommé par le ministre des Affaires culturelles sur sa proposition, et un trésorier nommé par arrêté concerté du ministre des Finances et du ministre des Affaires culturelles. « L'administrateur désigne lui-même un secrétaire général, un directeur technique de la scène, et un directeur technique adjoint ». Par ailleurs nous avons vu qu'il nomme tout le personnel contractuel artistique ou technique dont le statut est de droit privé. Une caisse de retraite de la Comédie Française coordonne son activité avec le régime général de la Sécurité sociale (86) (87).

L'Odéon-Théâtre de France et le Théâtre National Populaire.

Egalement chargés d'une mission de service public, et tout spécialement, pour le T.N.P., de diffusion du théâtre dans les classes populaires jusqu'à présent défavorisées sur le plan de la culture théâtrale, ces deux théâtres nationaux ont une structure

(83) Cf. trib. civ. Seine 8 oct. 1952. D. 1952.765 ; G.P. 1952.2.342.

(84) Bréart DE BOISANGER. C.E. 27 oct. 1961. Leb. 595. concl. HENRY ; 1^{er} déc. 1961 ; et 13 jt. 1962. Leb. 484.

(85) Dt. 18 nov. 1959, art. 4, remplaçant l'art. 15 du Dt. du 27 fév. 1946.

(86) Cf. Dt. 25 sept. 1959 (J.O. 20 oct.) sur le statut de la caisse de retraite et Dt. 13 avril 1962 (J.O. 18 avr.) sur les pensions de personnel de la Comédie Française.

(87) En s'élevant au-dessus de cette analyse organe par organe, qui souligne déjà l'emprise du droit public, il semble possible, avec Jack Lang (opus. cit. p. 126 à 156) de voir un établissement public original dans la Comédie Française, la Société des Comédiens ne correspondant par ailleurs à aucun type d'organisme privé, civil ou commercial.

administrative plus classique que celle de la Comédie Française. Ils sont tous deux concédés à un administrateur directeur de troupe, qui les dirige au mieux, selon un cahier des charges très strict et grâce à une importante subvention. Ces deux théâtres ont récemment ouvert, en 1966, chacun une seconde salle de plus modestes dimensions destinées à la représentation de pièces d'essai, selon un souci de création et de recherche artistique. L'Odéon, construit en 1780 à l'intention des comédiens français, connut bien des avatars (88) : plusieurs fois utilisé sous la révolution comme salle de réunions électorales, puis par le conseil des cinq-cents, il brûla en 1799. Reconstitué, il rouvrit ses portes en 1808 comme théâtre de l'impératrice. En 1818 il reçut un statut modelé sur celui de la Comédie Française. A partir de 1830 il devint une simple annexe de la Comédie Française sans grand succès. Après 1838, divers directeurs tentèrent personnellement leur chance avec des hauts et des bas, obtenant de maigres subventions, selon des cahiers des charges souvent renouvelés. Le décret du 27 février 1946 fit de l'Odéon, désormais « salle Luxembourg » la seconde scène de la Comédie Française, et ce jusqu'en 1959, où il reprit son autonomie entière qu'il garda depuis, un directeur et une troupe illustres s'employant à son rajeunissement et à son rayonnement à l'étranger.

Le Théâtre des Nations.

C'est la plus récente des réalisations nationales en matière théâtrale, décidée par deux arrêtés du 16 janvier 1967 (89), et ayant pour but « de permettre la confrontation des réalisations dramatiques, lyriques, chorégraphiques venues du monde entier et d'encourager toute création ou manifestation propre à développer le rayonnement du théâtre dans le monde ». Cette institution n'est pas définie par les arrêtés autrement que comme « saison internationale dite théâtre des Nations ». Ces termes prudents, la forme de sa création (simple arrêté ministériel) et son organisation semblent ne faire d'elle qu'une simple annexe, sur le plan administratif, du Théâtre de France — Un conseil supérieur composé de trois représentants du ministère des Affaires Culturelles, trois désignés par le ministère des Affaires étrangères, un par le ministre de l'Economie et des Finances, trois représentants du conseil municipal de Paris, trois du conseil général de la Seine et comprenant en outre le préfet de la Seine ou son représentant, un représentant

(88) N.E.D. « *Les théâtres nationaux en France* », n° 1869, p. 7 et s.

(89) J.O. 22 mars 1967, p. 2740, arrêté portant organisation du théâtre des Nations, et arrêté portant nomination du directeur du théâtre des Nations (A.G.D. A. 1967, p. 242). Il ne s'agissait en fait que de la « publicisation » d'une expérience privée antérieure, provoquée par des nécessités financières et des oppositions de personnes.

du Centre français du théâtre et six représentants de l'Institut international du théâtre (art. 3) « examine et approuve le programme de chaque saison théâtrale proposé par le directeur, dans la limite des ressources mises à sa disposition... » (art. 5).

Une commission de contrôle administratif, plus restreinte, comprenant un représentant de chaque administration intéressée (Affaires culturelles, Affaires Etrangères, département de la Seine ville de Paris) et le contrôleur financier (90), approuve le budget de chaque saison, suit son exécution et veille à la bonne marche administrative et financière du Théâtre des Nations et à la régularité de la Gestion du directeur (art. 8.). Il est précisé que la gestion financière du Théâtre des Nations s'effectue en dehors de toute préoccupation commerciale.

Malgré l'autonomie de son budget et de certains de ses organes la personnalité de ce Théâtre des Nations n'est pas complète. Son siège social est fixé au Théâtre de France, son directeur nommé par le second arrêté du 16 janvier 1967 est Monsieur Jean-Louis Barraud « en sa qualité de directeur du théâtre de France » (art. 1), les représentations auront lieu « en priorité au théâtre de France » (art. 5), enfin sa comptabilité est partiellement liée à celle du théâtre de France, dont elle constituera un « compte spécial... dont le contrôle financier sera assuré par le contrôleur financier du théâtre des Nations ».

La Réunion des Théâtres Lyriques Nationaux.

Issue de la loi du 14 janvier 1939 (91) la « Réunion des Théâtres Lyriques Nationaux » constitue un essai de solution de la crise déjà ancienne de l'Opéra et de l'Opéra-Comique (92). Les formules classiques ayant échoué, la loi du 14 janvier 1939 faisait de la Réunion « un établissement public investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de la gestion artistique et financière de l'Opéra et de l'Opéra-comique » (art. 1^{er}). Un administrateur nommé par décret sur rapport du ministre responsable, actuellement le ministre des Affaires culturelles, « assure sous sa responsabilité le fonctionnement général des services de la Réunion... Il prépare le budget de la Réunion, engage les dépenses et établit son compte, etc... » (93).

(90) Désigné par le ministre des Finances dans les conditions prévues par le décret du 30 oct. 1935 sur l'institution des contrôleurs financiers dans les organismes aidés financièrement par l'Etat.

(91) J.O. 21 janvier 1939

(92) Pour l'historique de ces deux scènes, cf. N.E.D. « *Les théâtres nationaux en France* », opus. cit p. 15 à 20.

(93) Dt. du 11 mai 1939 portant R.A.P. de la loi du 14 janvier 1939.

L'administrateur est le seul fonctionnaire avec l'agent des Finances mis à la disposition de la Réunion dont l'article 12 du R.A.P. du 11 mai 1939 déclare qu'il est « soumis aux vérifications de l'inspection générale des Finances » et qu'il est justiciable de la Cour des comptes ». De plus « un contrôleur financier, placé sous l'autorité du ministre des Finances, exerce le contrôle du fonctionnement financier de la Réunion » (94). Ainsi le contrôle de la Réunion par l'autorité de tutelle est-il très strict.

Un « conseil supérieur » assiste l'administrateur dans ses tâches (95).

Tout le personnel de la Réunion, en dehors de l'administrateur et des agents des Finances, est sous le régime du louage de travail, dans les conditions du droit privé. Il en est ainsi du chef des services administratifs lui-même et des directeurs des deux salles, nommés par l'administrateur avec l'agrément du ministre (96).

Une Caisse de théâtres lyriques nationaux régie par un Dt. du 26 sept. 1959 et un R.A.P. du 8 janvier 1962 (97), gère les pensions du personnel de l'Opéra et de l'Opéra-comique.

Au total la Réunion des théâtres lyriques nationaux constitue donc un établissement public classique, strictement contrôlé par l'autorité de tutelle. Sa situation financière n'est pas meilleure qu'elle ne l'était pour les théâtres intéressés avant la constitution de la Réunion, surtout du fait de l'Opéra-comique. La subvention de l'Etat représente 80 % de son budget total. Ainsi la réunion reçut de l'Etat 30.779.000 F en 1965, sur les 50.5 millions consacrés aux quatre grands théâtres nationaux, et en 1966, près de 33 millions de francs sur 53.8 millions. Une réforme de la réunion des théâtres lyriques nationaux est à prévoir à la suite de l'institution d'un contrôle de gestion plus poussé afin de déceler les défauts éventuels de la gestion actuelle.

b) *Les maisons de la culture* (98).

c) *L'échec du centre national de diffusion culturelle.*

Créé en 1961 et chargé d'aider les animateurs des Maisons de la culture et des divers groupements culturels, ce centre devait

(94) Cf. art. 17 du Dt. du 11 mai 1939 ; Sur les attributions du contrôleur financier cf. arrêté du 1^{er} nov. 1939 qui précise ses attributions.

(95) Cf. Dt. 29 mai 1956 mod. par Dt. 5 déc. 1964 (J.O. 11 déc.).

(96) Art. 3 Dt. 11 mai 1939 ; C.E. 6 fév. 1952. Pujol. Rec. 88 ; 29 av. 1964. Balbon A.J.D.A. 1965, p. 161.

(97) J.O. 2 oct. 1959 et J.O. 13 janvier 1962.

(98) Infra cf. même partie, chapitre IV, Les organes d'action des collectivités locales, II : les collectivités locales et l'animation culturelle.

leur fournir documentation, livres, disques et autres moyens de diffusion culturelle. Il devait ainsi permettre une certaine coordination d'actions organisées à l'échelle nationale (expositions, tournées, etc...). Les animateurs y virent une tentative de centralisation de l'action culturelle et l'administration n'était pas convaincue de son utilité. Il fut remplacé en 1966 par une « *Association technique pour l'Action culturelle* », émanant des animateurs et soutenue par l'Etat.

d) *Le centre national de formation des animateurs.*

Prévu dès le iv^e plan, mais non réalisé alors, le centre national de formation des animateurs devrait former les multiples animateurs que nécessiteront les maisons de la culture, le recrutement actuel, parmi les dirigeants des troupes de décentralisation, étant à peu près tari (99). Le statut de ce centre devrait lui garantir toute autonomie à l'égard des pouvoirs publics sous peine de le voir délaissé par une bonne partie des candidats éventuels. Les formes juridiques susceptibles d'assurer cette autonomie ne manquent pas.

B) *Les Services de la Musique.*

L'autonomie des services de la musique au sein du ministère des Affaires culturelles perdue en 1960 fut retrouvée le 3 mai 1966 ; elle est l'aboutissement d'une longue crise de la musique en France (100), et de plusieurs années de réflexions diverses. La constitution, en 1956, du « comité national de la musique », organisme privé regroupant la quasi totalité des organismes professionnels représentatifs, permit aux milieux intéressés d'obtenir une plus grande audience dans l'opinion et auprès de l'administration. Le 27 décembre 1962, le ministère des Affaires culturelles constituait une « commission chargée d'étudier les problèmes de la musique en France et d'élaborer dans ce domaine un plan d'action conforme à la mission générale du ministère d'Etat ». Cette commission déposait son rapport deux ans plus tard, proposant de nombreuses réformes. Le 5 mars 1965 un memorandum du « comité

(99) On a calculé qu'en 1970 il faudrait, pour assurer le fonctionnement de trente maisons de la culture, d'un millier de maisons des jeunes et de la culture (ministère de la Jeunesse) et de 3.500 foyers ruraux (ministère de l'Agriculture), environ 50.000 animateurs. Il y en a actuellement, en tout (secteur public et mouvements de jeunes ou d'éducation populaire, animateurs bénévoles et professionnels) environ 20.000. Cf. « *Les maisons de la culture* » par A. DE BAECQUE. « *Tendances* » n° 43 ; et « *L'animation culturelle* » par Claude FLEOTER - « *Le Monde* » 20, 21, 22 février 1965, s'appuyant sur diverses études et déclarations de hauts fonctionnaires.

(100) 10.000 musiciens professionnels ne peuvent pas exercer en France la profession pour laquelle ils sont qualifiés. Cf. « *Le Monde* » 29-30 décembre 1965, « *Les artistes au seuil du V^e plan* » par Jean COUVREUR, et 5-6 mai 1966, « *La réforme des structures de la musique* » par Jacques LONGCHAMPT.

national de la musique » présentait comme demande essentielle, une requête tendant à ce que toutes les questions concernant la musique soient confiées au ministère à un musicien professionnel, assisté, s'il est besoin, d'un administrateur, mais ayant rang de directeur de la musique. Il fut répondu favorablement à cette demande en mai 1966, avec la nouvelle organisation des services de la musique. Dépendent désormais de cette direction l'enseignement de la musique et la diffusion, le théâtre lyrique restant, pour sa part, attaché à la direction du théâtre et des maisons de la culture ; restent également en dehors du champ d'action des services de la musique, l'action musicale de l'O.R.T.F., fort importante, et l'enseignement de la musique dans les établissements de l'Education nationale. Quoiqu'il en soit, cette réforme de l'organisation des services de la musique coïncide avec un effort financier important de l'Etat. Le budget de la musique (services dépendant des Affaires culturelles) quadruple en 1967 par rapport à 1966, passant de 1.440.000 F en 1966 à 5.780.000 F en 1967. Cet effort financier permettant de commencer la réalisation de la réforme globale de l'organisation de la musique en France. Les questions relatives à cette nouvelle organisation peuvent se regrouper autour de plusieurs thèmes : l'enseignement, les orchestres parisiens, la décentralisation, l'animation musicale, la recherche musicale.

1) *L'Enseignement.* (101)

Les programmes musicaux des établissements de l'Education nationale sont fixés par accord entre les deux ministères au sein d'une commission interministérielle. Les Affaires culturelles y attachent une grande importance car c'est de leur réalisation que dépend le niveau musical de base de la nation, à condition que l'on en change les méthodes d'enseignement trop scolaires et rébarbatives.

Quant aux établissements d'enseignement musical, ils doivent progressivement se réorganiser en cinq niveaux.

Au sommet le Conservatoire National Supérieur de Musique, établissement public (102), est désormais doté d'un « troisième cycle », cycle de perfectionnement pour les sujets exceptionnels qui pourront ainsi affronter dans d'excellentes conditions les concours internationaux. Ce cycle est suivi par une vingtaine d'artistes, choisis par concours parmi les premiers prix du conservatoire ;

(101) Cf. supra, même partie, chap. IV. La politique culturelle des collectivités locales - l'enseignement artistique.

(102) Cf. Dt. du 27 nov. 1946, plusieurs fois remanié, portant organisation du conservatoire.

Pour l'organisation intérieure du conservatoire cf. N.E.D. n° 3096, 12 juin 1964. « *L'enseignement artistique en France* », p. 9.

fort coûteux, mais de très grande qualité, il nécessite à lui tout seul un budget d'un million trois cent mille francs. Un orchestre composé de soixante sept premiers prix du conservatoire est destiné à l'entraînement des artistes ainsi sélectionnés et se voit mis à la disposition des classes de composition musicale.

En province, dans cinq ou six métropoles, se situeront cinq ou six conservatoires nationaux d'Etat, qui seront également des établissements publics d'Etat, à l'image du conservatoire de Paris qui n'aura plus ainsi le monopole de l'enseignement supérieur musical. Comme le conservatoire national supérieur, les conservatoires nationaux comprendront deux degrés, préparatoire et supérieur.

Ensuite, une vingtaine de conservatoires régionaux d'Etat issus des écoles nationales de musique seront implantés dans les capitales régionales avec deux exceptions, pour Reims et pour Tours, dont les efforts particuliers en matière musicale les ont fait préférer aux capitales régionales. Ces conservatoires dont deux existent déjà à Toulouse et Reims sont des établissements publics municipaux à l'entretien desquels l'Etat doit participer beaucoup plus massivement qu'il ne le faisait pour les écoles nationales de musique dont ils sont issus (il contribuera pour environ un quart du budget de chaque établissement au lieu de moins de 5 %). Dans chaque établissement l'Etat prend en charge 51 % des traitements du directeur et de vingt deux des professeurs.

Ces conservatoires régionaux d'Etat sont de véritables lycées musicaux où les futurs artistes professionnels seront formés au milieu d'amateurs doués, (ce qui évitera désormais la ségrégation classique entre artistes et autres catégories sociales), à raison d'une moitié du temps consacrée à l'éducation générale et l'autre à l'enseignement musical sans oublier... trois heures d'éducation physique. Ainsi les futurs prodiges n'auront pas à sacrifier leur formation générale, et leur baccalauréat, à un hypothétique premier prix au conservatoire.

Le quatrième niveau est constitué par les nombreuses « Ecoles nationales de musique » qui ne seront pas devenues des conservatoires régionaux (pratiquement les anciennes Ecoles nationales de 2^e et 3^e catégories). Ces écoles comme les conservatoires régionaux, préparent à l'entrée aux conservatoires nationaux (de Paris et de province lorsqu'ils existeront) ; comme au sein des conservatoires régionaux on y distinguera plus nettement qu'autrefois les amateurs des futurs professionnels. Elles restent, bien entendu, des établissements municipaux.

Enfin à la base continuent d'exister d'innombrables écoles municipales de musique dont la vocation est de dispenser une culture musicale élémentaire au plus grand nombre d'intéressés.

2) *Les Orchestres Parisiens.*

Actuellement, outre les orchestres de l'Opéra et de l'O.R.T.F., quatre grands orchestres gérés par des associations symphoniques (ensembles Padeloup, Lamoureux, etc...) donnent des concerts, souvent aux mêmes heures, pour un public assez sélectionné formé d'une élite musicale classique. Ce public depuis un certain nombre d'années stagne ou décroît en importance alors qu'aucun effort réel n'a été fait pour recruter des auditeurs dans d'autres lieux et dans d'autres milieux. Aussi l'Etat a-t-il décidé de subordonner son aide à ces associations à un profond changement de leur activité. Tout d'abord chaque dimanche deux orchestres sur quatre se produiront en province ou en banlieue, « participant ainsi à la décentralisation musicale ». En échange leurs subventions seront quadruplées. La ville de Paris subventionnera la location de places à prix réduits pour les étudiants et les ouvriers. Ainsi ces associations participeront-elles à l'effort de diffusion de la musique symphonique dans des milieux qu'elle n'a pas encore atteints.

Parallèlement fut constitué à Paris un grand orchestre national dont les activités ont commencé en octobre 1967. Cet orchestre, de prestige et de qualité devra rivaliser avec les meilleurs orchestres étrangers.

3) *La Décentralisation.*

Il s'agit de créer un certain nombre de grands orchestres de cent dix musiciens dont un et peut être deux devaient voir le jour dès 1967. L'importance des effectifs de ces orchestres permettra de les dédoubler éventuellement et d'assurer ainsi des concerts hors des capitales régionales. Ces orchestres devront collaborer avec les conservatoires, les théâtres lyriques, les centres dramatiques et surtout les maisons de la culture sur lesquelles on compte beaucoup pour sensibiliser l'ensemble de la population à la musique.

Parallèlement bien sûr, l'Etat continuera à aider les initiatives privées, indispensables à l'animation musicale (Jeunesses musicales de France par exemple).

4) *L'Animation Musicale.*

Le nouveau directeur de la musique a exprimé l'intention de former, par des stages organisés par ses services, des « animateurs » musicaux, qui, dans chaque ville auraient la responsabilité d'établir des liens entre les organisations musicales, les diverses institutions culturelles, dont les maisons de la culture et le public organisé (comités d'entreprises, associations, etc...) ou non.

5) *La Recherche Musicale et les Commandes de l'Etat.*

Diverses institutions sont actuellement en gestation (103). Un fonds de la recherche musicale « encouragerait la facture instrumentale, et l'étude des problèmes électro-acoustique ». Une « caisse nationale de la musique » aurait pour rôle d'encourager financièrement la diffusion de la musique par exemple au moyen de la vente de disques de qualité à bon marché. Cette caisse pourrait être alimentée outre les subventions de l'Etat, par une partie de la très lourde fiscalité qui frappe à présent l'ensemble de l'industrie des microsillons (T.V.A. au taux maximum de 25 %). Cette caisse nationale de la musique en facilitant la vente d'œuvres contemporaines encourageait leurs compositeurs.

Enfin, l'Etat s'est décidé à accroître assez fortement en 1967, de 120.000 F en 1966 à 300.000 F en 1967, ses commandes à divers compositeurs. Toutes ces œuvres commandées par l'Etat, devant être jouées en public, le ministère peut par ce mécénat encore modeste, éveiller dans le public un certain intérêt pour les œuvres actuelles. Déjà certaines œuvres ont été commandées par les Affaires culturelles et exécutées en public (104).

Une « commission consultative des commandes musicales », dont le secrétariat est assuré par le service de la Musique, conseille le directeur et le ministre sur le choix des commandes musicales (105). Cette commission comprend, outre le ministre d'Etat et l'administrateur de la Réunion des Théâtres lyriques nationaux (éventuellement remplacé par le directeur de l'Opéra ou celui de l'Opéra-comique) un certain nombre d'artistes dont Olivier Messiaen et Pierre Schaeffer qui est, par ailleurs, directeur du service de recherche de l'O.R.T.F. (106).

IV. *L'Enseignement Artistique.*

L'enseignement de la musique et de l'architecture ayant été distingués de l'enseignement artistique général et rattachés aux directions administratives spécialisées (107), il convient d'examiner ici l'enseignement traditionnel de l'art dramatique, des beaux-arts, (peinture, sculpture, arts décoratifs) dépendant, au ministère, du service des enseignements artistiques.

(103) Cf. les propos de M. LANDOWSKI, directeur de la musique, dans « *Le Monde* » du 5 nov. 1966.

(104) On pense par exemple à l'œuvre d'Olivier MESSIAEN, en hommage aux morts des deux guerres mondiales. « *Et exspecto resurrectionem mortuorum* ».

(105) Cf. arrêté du 25 juillet 1966. J.O. 3 août 1966, p. 6715.

(106) Cf. *Infra* - même partie, « *L'Information* ».

(107) Cf. *supra*.

A) *Les Etablissements d'Enseignement des Arts Plastiques dépendant uniquement de l'Etat.*

Les établissements d'enseignement artistique dépendant de l'Etat sont peu nombreux (108). Leur enseignement est coordonné avec celui des écoles dépendant des collectivités locales grâce à un contrôle très strict exercé par l'Etat sur ces dernières. C'est ainsi que le personnel enseignant des écoles municipales d'art subventionnées est nommé par le maire après agrément du ministre de l'éducation nationale (109). Les programmes des études sont organisés sur un plan national et les diplômes délivrés par ces écoles sont évidemment très contrôlés. Ainsi en est-il du certificat d'aptitude à une formation artistique supérieure ou « C.A.F.A.S. », organisé par le décret du 11 juillet 1954 et les arrêtés du 20 août 1954 (J.O. 17 novembre), 15 avril 1955 (J.O. 27 avril) et 18 février 1956 (J.O. 17 mars).

Les épreuves du certificat sont notées par un jury unique siégeant à Paris sous la présidence du directeur général des Arts et des Lettres, composé de hauts fonctionnaires et inspecteurs de l'enseignement artistique, de professeurs des écoles supérieures des beaux-arts et des arts décoratifs, et de professeurs et directeurs des écoles « nationales », régionales, et municipales, nommés par arrêtés ministériel. Comparable au baccalauréat le C.A.F.A.S. sanctionne trois années d'études artistiques de base dans les écoles nationales, régionales ou municipales et permet d'entrer sans concours aux écoles nationales supérieures d'Etat des Beaux-Arts (avec cependant une épreuve de composition) et des arts décoratifs.

Le diplôme national des Beaux-Arts institué par un décret du 11 août 1956 (J.O. 17 août) et par l'arrêté du 27 août 1956 (J.O. 30 janvier 1957) est un diplôme du niveau de l'enseignement supérieur, composé de deux certificats que l'on peut passer un an et deux ans après l'obtention du C.A.F.A.S. ou l'entrée aux écoles nationales supérieures des Beaux-Arts et des arts décoratifs. Comme pour le C.A.F.A.S. le jury est national et sa composition analogue à celle de ce certificat. Le diplôme national des Beaux-Arts est pris en considération dans les concours de recrutement des professeurs des écoles des Beaux-Arts.

Outre cette coordination de l'enseignement des écoles d'art par le corps enseignant, les programmes et les diplômes, celle-ci est recherchée au sein d'un organisme consultatif dont la compo-

(108) En ce qui concerne les écoles régionales cf. *infra* chap. IV. Les organes d'action des collectivités locales.

(109) Décrets 30 octobre 1935 et 29 juillet 1937 (J.O. 3 août)

sition et les attributions ont été souvent modifiées, « le Conseil supérieur de l'enseignement des Beaux-Arts » (110).

1) *L'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts.*

Investie de la personnalité civile et dotée de l'autonomie financière (111), l'école délivre le diplôme supérieur d'Art plastique, dans les sections de peinture, de sculpture, de gravure et de gravure en médaille. La section d'architecture, dont l'autonomie n'a cessé de s'accuser, délivre par ailleurs, le diplôme d'architecte D.P.L.G. (112). Le directeur de l'école nommé par décret en conseil des ministres dirige un personnel administratif et enseignant doté de statuts particuliers.

2) *L'Ecole Nationale Supérieure des Arts Décoratifs.*

C'est un établissement d'enseignement supérieur doté de l'autonomie financière et de la personnalité civile dont le statut fixé par les mêmes textes outre la loi du 30 mars 1929 (B.L.D. 1929 p. 109) est assez semblable à celui de l'école nationale supérieure des Beaux-Arts. Le décret du 15 août 1929 a institué auprès de l'école un « *Conseil supérieur de l'enseignement des arts décoratifs* », plusieurs fois réorganisé depuis (113).

3) *L'Académie de France à Rome.*

Elle est investie de la personnalité civile et dotée de la personnalité financière (114). L'Académie de France à Rome est sous la tutelle du ministère des affaires culturelles qui, par suite, est compétent pour contresigner un décret du ministère de l'éducation nationale fixant le statut de l'Académie des Beaux-Arts et prévoyant un droit de présentation par ladite académie au poste de directeur de l'Académie de France à Rome (115).

Le directeur de l'Académie est nommé pour six ans, par décret. Créée pour permettre à de jeunes artistes de se perfectionner dans leur art et de mieux connaître les chefs d'œuvres de la civili-

(110) Cf. Dt. 7 juin 1949 (J.O. 9 juin), modifié par Dt. du 3 août 1949 (J.O. 5 août), du 8 fév. 1950 (J.O. 9 fév.), du 21 sept. 1956 (J.O. 26 sept.) et du 3 avril 1962 (J.O. 5 avril).

(111) Cf. D. 28 déc. 1926 ; Loi du 29 déc. 1927 ; Dt. 20 mars 1939 ; 6 mai 1939 ; 29 juillet 1939 ; Loi 31 déc. 1942 ; Dt. 11 août 1943.

(112) Dt. 16 fév. 1962 (J.O. 17 fév.) cf. supra - la direction de l'architecture.

(113) Cf. Dt. 21 sept. 1958 (J.O. 26 sept.).

(114) Cf. Dt. 13 nov. 1871, modifié par le décret du 22 janv. 1957, 24 avril 1948, 10 mars 1949, 6 janv. 1951, 11 sept. 1954, 18 janv. 1957, (J.O. 23 janv.).

(115) C.E. 25 janv. 1963. Lemaesquier Rec. Leb. p. 48 D. 1963. 333 avec les conclusions du commissaire du gouvernement Khan.

sation et de l'art italien, l'Académie reçoit à Rome dans la villa Medici, les lauréats du concours du « grand prix de Rome » organisé chaque année en architecture, peinture, sculpture, gravure et composition musicale. Ceux-ci reçoivent une pension de l'Etat, pendant un séjour de 3 ans et 4 mois. Ce concours fut l'occasion, pour la juridiction administrative de manifester une certaine prudence en matière de contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur les décisions du jury (116).

4) *Les Ecoles Nationales d'Art des Départements.*

Situées à Aubusson, Bourges, Dijon, Limoges, Nancy et Nice et enseignant, au-delà des programmes nationaux, des spécialités pour lesquelles elles dispensent des brevets (tapisserie, arts du feu, etc...) ; elles sont directement administrées et gérées par le ministère des affaires culturelles. Le personnel de direction et d'enseignement en est recruté par concours et nommé par le ministre.

B. *L'Enseignement de l'Art Dramatique.*

Longtemps donné dans les mêmes établissements que l'enseignement musical, il tend de plus en plus à devenir autonome et la réorganisation de l'enseignement musical (cf. supra) ne fera probablement que compléter cette évolution.

L'enseignement supérieur de l'Art Dramatique est donné par le Conservatoire National d'Art Dramatique, qui n'est distinct du Conservatoire National supérieur de Musique que depuis le 7 octobre 1946. Comme lui il est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Le décret du 27 novembre 1946 en a fixé l'organisation. Un comité supérieur est chargé de donner son avis sur les nombreuses questions concernant l'engagement des professeurs, le fonctionnement du conservatoire ou sur toute question posée par le ministre ; outre des membres de droit, représentants des professeurs et du ministère, il comprend deux à quatre membres étrangers au conservatoire nommés par le ministre sur une liste présentée par le directeur.

Le règlement intérieur du conservatoire a été fixé par un arrêté du 15 avril 1947 plusieurs fois modifié depuis ; de ce règlement dépend le régime des études. Les concours publics qui sanctionnent les études constituent un des événements artistiques de l'année, et le jury en est très ouvert tout en étant en majorité nommé par le ministre. Sous la présidence du directeur du conser-

(116) Cf Tribunal administratif de Paris 5 octobre 1960. Harlaut, rec. Lebon 1960, p. 823.

vatoire le jury comprend en effet l'administrateur et les membres du conseil d'administration de la Comédie Française, les directeurs du théâtre de France, du T.N.P. et des centres dramatiques régionaux, les trois personnalités nommées par le ministre et qui ont fait partie des jurys des concours d'admission et des examens périodiques de l'année en cours, enfin huit personnalités désignées par le ministre à la veille du concours dont quatre représentent les professions théâtrales et sont choisies chacune sur une liste de trois noms établie par quatre organisations privées (la Société des auteurs et compositeurs dramatiques, le syndicat des directeurs de théâtre, le syndicat de la critique dramatique et le syndicat national des Acteurs) et les quatre autres sont désignées parmi les auteurs et les directeurs de théâtres-metteurs en scène.

Tout l'enseignement dramatique supérieur étant le fait du conservatoire national de Paris un enseignement dramatique de base, préparatoire à celui du conservatoire national de Paris est donné au sein des 46 écoles nationales de musique et d'Art dramatique de statut municipal. La réforme en cours de l'enseignement musical va donc poser le problème de l'enseignement de l'art dramatique d'ailleurs trop centralisé à Paris en ce qui concerne l'enseignement d'un niveau supérieur.

V. *Le Centre National de la Cinématographie.*

Le Centre national de la cinématographie n'est ni une direction, ni un service de l'administration centrale des affaires culturelles. C'est un établissement public auquel ont été dévolues, entre autres, les compétences normales d'une administration centrale. Sa nature complexe ne peut s'expliquer que par une rétrospective historique des interventions de l'Etat en matière de production, de distribution, et d'exploitation, de films cinématographiques, qu'il n'est pas question de développer ici (117).

La loi du 25 octobre 1946 (118) votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale avec l'accord des syndicats patronaux et ouvriers crée le « Centre national de la cinématographie » destiné à exercer à la fois certaines attributions de l'ancien O.P.C. (119) et toutes celle qu'exerçait alors au ministère de l'Information la direction générale du cinéma.

(117) Cf. N.E.D. 29 nov. 1966, n° 3341 - « *Le cinéma français* » par Claude DEGAND et Dominique CORBET, p. 26 à 29 : le C.N.C. et les organisations annexes. G. LYON CAEN et P. LAVIGNE, « *Traité théorique et pratique du droit du cinéma* ». J. RAYNAL et A. ROUANET DE VIGNE-LAVIT, « *Le droit du cinéma* », Armand Colin 1962. Jean RONDEPIERRE, Encyclopédie Dalloz « *Cinématographie* ».

(118) J.O. 26 octobre, p. 9070 - B.L.D. 1946, p. 701.

(119) Office Professionnel du cinéma.

A) *Mission et Nature Juridique du Centre National de la Cinématographie :*

a) *Les Missions du C.N.C.*

Elles sont très diverses, car il a succédé à différents organismes (120). Certaines d'entre elles, héritées de la direction générale du cinéma sont les missions classiques d'une administration centrale : l'étude des projets de lois, décrets et arrêtés relatifs au statut des diverses activités cinématographiques. Le C.N.C. est chargé du secrétariat de la commission de censure, laquelle dépend du ministre de l'Information. Le C.N.C. tient le registre public de la cinématographie créé par la loi du 22 février 1944 (art. 31 et suivants du code de l'industrie cinématographique) qui est un véritable service public de la conservation des hypothèques adapté au cinéma, et qui par la publicité des contrats innombrables passés à l'occasion de chaque film facilite les sûretés et donc le crédit cinématographique.

Peuvent également être rattachées au rôle normal d'un Etat interventionniste, l'action en faveur de la diffusion du cinéma non commercial et l'organisation de manifestations nationales et internationales, favorables au rayonnement du cinéma français. Les subventions et prêts aux activités cinématographiques peuvent également être considérés comme classiques de l'Etat interventionniste ainsi que, à la rigueur, la formation professionnelle par l'intermédiaire d'organismes subventionnés et contrôlés comme l'Institut des hautes Etudes Cinématographiques (I.D.H.E.C.), les encouragements à la conservation de films anciens (cinémathèque) et à la recherche technique (commission supérieure technique) ou à la standardisation. Relèvent également du service public la réalisation de films documentaires non commerciaux à la demande des divers ministères ou établissements publics de l'Etat.

Par contre d'autres activités du Centre national de la cinématographie se rattachent indiscutablement aux missions des anciens organismes professionnels. C'est ainsi que le Centre prend, par voie de règlement, des dispositions pour assurer la coordination des programmes de travail des entreprises, leur modernisation ou l'harmonisation des activités des diverses branches de l'industrie cinématographique ; de plus il arbitre éventuellement les conflits nés à propos de ces questions, quoiqu'une association interprofessionnelle de conciliation et d'arbitrage tende de plus en plus

(120) Les attributions du C.N.C. sont énumérées à l'article 2 du Code de l'industrie cinématographique (art. 2 de la loi du 25 octobre 1946).

Le code de la cinématographie a acquis force de loi par suite de la loi du 3 avril 1958. B.L.D. 306.

à jouer ce rôle à sa place. Pour assurer une juste répartition des recettes encaissées par les seuls exploitants des salles, le Centre contrôle le financement et les recettes des films. Enfin il est chargé de coordonner les œuvres sociales des comités d'entreprises, et d'en gérer lui-même.

b) *La Nature Juridique du Centre National de la Cinématographie.*

Les origines et les missions du C.N.C. expliquent sa nature juridique. Avec Monsieur Lyon-Caen (121) on peut qualifier le C.N.C. de service public d'organisation professionnelle et de contrôle économique, ou encore « d'établissement public d'intérêt professionnel ». Ce n'est pas un ordre professionnel mais il est cependant chargé de missions de discipline professionnelle. Le régime juridique du C.N.C. dépend de sa nature.

Le C.N.C. est un établissement public administratif. Il relève du droit administratif, son directeur, fonctionnaire nommé (122), par décret en conseil des ministres sur rapport du ministre des affaires culturelles, prend des décisions administratives ayant valeur exécutoire et contre lesquelles peuvent être formés des recours pour excès de pouvoir (123).

Le personnel du Centre est normalement composé d'agents publics pour lesquels la loi de 1946 avait prévu un statut particulier non encore établi. Les deniers du centre sont des deniers publics. Enfin les professionnels sont dans une situation réglementaire à l'égard du centre. L'activité du centre peut engager sa responsabilité, à l'encontre des usagers, des professionnels ou des tiers dans les conditions du droit administratif. Le centre, service public personnalisé, a l'autonomie juridique et financière mais il est soumis à la tutelle du ministre des Affaires culturelles et du ministre des finances (budget). Ce contrôle se renforce : ainsi le remplacement, en 1959, du fond de développement de l'industrie cinématographique par un compte d'affectation spéciale dépendant du ministère des Affaires Culturelles et du ministère des Finances, a amené un contrôle financier *à priori*, à la place d'un contrôle *à posteriori*, de l'aide à l'industrie cinématographique.

(121) Opus cit. p. 127 et suivantes.

(122) Cf. L. 25 oct. 1946, art. 3. Pour l'autorité compétente pour mettre fin à ses fonction, cf. C.E. 10 avr. 1959 (D. 1959.210 conc. HEUMANN).

(123) A titre de comparaison les sanctions prises par les ordres professionnels ne sont susceptibles devant le C.E. que de recours en cassation.

Les contrôles exercés par les inspecteurs du centre national de la cinématographie sur le financement et les recettes des films en vue de surveiller l'application des décisions réglementaires du directeur du centre n'ont pas le caractère d'un contrôle fiscal mais d'un contrôle administratif donnant lieu à l'application de sanctions administratives (Zangiaccomi, C.E. 23 déc. 1959).

Comme toute administration le C.N.C. peut accomplir une partie de ses tâches avec des moyens tirés du droit privé. Ainsi un contrat passé avec un producteur pour la réalisation d'un film est un contrat de droit privé. Le personnel employé dans les œuvres sociales est composé de salariés de droit privé.

La double nature du centre apparaît dans son budget, lequel comporte deux sections. La première comprend les dépenses administratives la seconde les dépenses d'intervention économiques plus strictement professionnelles, celles relatives au contrôle des recettes, à celui du financement des films, de l'établissement des statistiques et des œuvres sociales. L'exécution du budget est contrôlée de façon permanente, par un contrôleur financier (124).

B. *L'Administration de la Cinématographie et du C.N.C.*

Elle n'a rien de particulièrement intéressant relativement à l'activité culturelle du Centre, sauf peut-être en matière d'administration consultative et d'organismes annexes au C.N.C.

a) *La Commission Consultative du Cinéma Français.*

En dehors du Centre national de la cinématographie lui-même, pour conseiller le ministre des Affaires culturelles, siège la « *commission consultative du cinéma* », chargée par le décret du 30 décembre 1959 de donner son avis sur les questions relatives à la mise en œuvre de la loi sur le soutien financier de l'Etat à l'industrie cinématographique, et sur tous les problèmes relatifs à la politique générale du cinéma.

Elle réunit douze membres choisis parmi les professionnels pour leur compétence technique, dix choisis pour leur compétence financière et administrative, parmi lesquels certains chefs de service d'autres ministères, dix personnes choisies pour leur compétence artistique, et six membres du parlement.

Cette commission consultative se subdivise en quatre sous-commissions spécialisées, et une sous-commission des affaires générales, ne comprenant, outre les présidents des autres sous-commissions que six parlementaires et six techniciens, les fonctionnaires n'y étant appelés qu'à titre d'experts.

Le directeur du C.N.C. ou son représentant, est commissaire du gouvernement auprès de ladite commission.

(124) Cf. arr. du 31 mai 1948 sur les attributions du contrôleur financier et Dt. 26 mai 1955 (D. 1955. 302) sur le contrôle financier du centre.

b) *Les Organismes Annexes au C.N.C.*

Plusieurs associations de 1901 contrôlées par le ministère des Affaires Culturelles, accomplissent d'importantes tâches annexes au C.N.C. (124 bis).

1) *La Conservation du Patrimoine Cinématographique :*

« La Cinémathèque Française ».

Fondée en 1936, elle se donne pour tâche de conserver tous les documents cinématographiques qu'elle a acquis par ses propres moyens ou qui lui sont donnés ou prêtés. C'est une institution fort importante au point de vue artistique puisqu'elle détient plus de 50.000 films dont un très grand nombre d'avant 1930. Elle les projette en public au palais de Chaillot (125) et à la cinémathèque, rue d'Ulm.

Une réforme de l'administration de la cinémathèque tend à renforcer sa dépendance directe à l'égard du ministre. Si la cinémathèque reste une association de 1901, elle est plus strictement contrôlée. Sa subvention vient désormais directement du ministre des Affaires culturelles et non plus du Centre national de la cinématographie ; aussi par voie de conséquence les contrôles se font plus pesants, s'exerçant par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement. Le président de l'association doit être agréé par le ministre ce qui n'a pas manqué de soulever des problèmes de personnes (126).

2) *L'Enseignement Professionnel.*

« L'Institut des hautes études cinématographiques », association de 1901 fonctionne également avec l'aide financière de l'Etat. Le ministère des Affaires culturelles, le C.N.C. et le ministère de l'Education nationale ont des représentants au sein de son conseil d'administration et ont ainsi un certain contrôle de ses activités.

(124 bis) Ces organismes, ainsi que le Centre National de la Cinématographie, ont été les sièges d'une contestation globale des milieux professionnels de la Cinématographie regroupés en mai-juin 1968 en « états généraux du Cinéma » pour réclamer une autonomie et une liberté complète de la profession.

(125) Musée du cinéma.

(126) La volonté manifestée par le ministre d'en changer la direction et les règles de gestion a provoqué au premier trimestre 1968 une crise violente, les professionnels du Cinéma prenant fait et cause pour les dirigeants de l'organisme. Une longue fermeture de la Cinémathèque a finalement abouti à un accord pour distinguer en ses activités et jusque dans sa structure les deux types d'activités : le service public d'une part (conservation), la diffusion culturelle d'autre part. Le secteur de diffusion culturelle aura une indépendance renforcée.

Créée en 1944, l'école forme un grand nombre de techniciens et d'artistes dont moitié d'étrangers. Elle participe au « comité international des écoles du cinéma et de la télévision », avec de nombreux établissements d'enseignement supérieur spécialisés de l'étranger.

Un « Lycée technique d'Etat de la photographie et de la cinématographie » existe depuis le 1^{er} mars 1964. Situé rue de Vaugirard, il provient de la transformation en établissement de l'Education Nationale, d'une ancienne école privée, « l'école technique de photo et de cinéma » (E.T.P.C.) fondée en 1926. Ce nouveau Lycée technique forme en deux ans des techniciens « image » ou « son » recrutés après l'obtention du baccalauréat « mathématiques élémentaires ».

3) *La Coordination et la Modernisation des Moyens Industriels* (127).

Association de 1901, dont les statuts furent déposés le 21 juin 1948 la « *Commission Supérieure Technique* » réalise les études et recherches techniques qui lui sont demandées par ses membres, par un organisme officiel, ou qui s'imposent d'elles-mêmes. Les résultats des études aboutissent à des cahiers des charges auxquels les constructeurs se plient d'autant plus volontiers qu'ils ont eux-mêmes participé aux recherches.

4) *La Propagande en Faveur du Cinéma Français.*

« Unifrance-film » est une association créée en 1949 par les producteurs et fonctionnant grâce à leurs cotisations, à des subventions des Affaires culturelles et des Affaires étrangères. Elle assure la propagande du film français à l'étranger grâce à des délégations permanentes qui la représentent dans un grand nombre de pays. Elle édite une revue, des catalogues et organise à l'étranger des « semaines du film français » ainsi que la participation française aux festivals internationaux. Enfin l'association organise en France des rencontres entre spécialistes français et étrangers.

Unifrance-film, quoiqu'ayant un statut de droit privé, travaille en étroite collaboration avec le C.N.C. (128). Elle fut créée par les producteurs en application de la loi du 23 septembre 1948 dite du « fonds spécial d'aide temporaire » et de son décret d'application du 4 janvier 1949 (article 20).

Subventionnée grâce au fonds spécial d'aide temporaire, puis

(127) Cf. RAYNAL et ROUANET DE VIGNE-LAVIT, opus. cit p. 117.

(128) Cf. « *Le Cinéma Français* », de C. DEGAND et D. CORBET, N.E.D. 29 nov. 1966, n° 3341.

aux autres lois d'aide au cinéma français (1953 et 1959) elle bénéficie également d'une cotisation spéciale des producteurs instituée par une décision réglementaire du directeur général du C.N.C. en sa faveur, recouvrée par le C.N.C. qui la lui reverse ensuite. Un commissaire du gouvernement contrôle ses activités.

A l'intérieur du territoire français, « l'association pour la diffusion du film », subventionnée par l'Etat, favorise en France l'expansion du cinéma de qualité, en organisant en province, des « semaines » ou des « journées ». Elle anime les « journées internationales de court métrage » à Tours, celles du film d'animation à Annecy, publie une revue trimestrielle et collabore à l'organisation des « semaines » du cinéma étranger à Paris.

C'est encore une association de 1901 qui organise le « festival de Cannes », qui constitue l'un des sommets annuels du cinéma mondial. L'association, subventionnée par l'Etat, est coiffée par un comité dont les membres sont désignés par le ministre des Affaires culturelles. Elle n'a donc pas besoin de commissaire du gouvernement (129).

Ainsi, par le Centre national de la cinématographie, et par les organismes professionnels annexes, l'Etat suit de très près l'ensemble des activités cinématographiques. Leur action se double d'une intervention financière assez diversifiée et qui tend de plus en plus à se faire sélective en fonction de critères qualitatifs (130).

§ II. Le Ministère de la Jeunesse et des Sports.

De création très récente, puisqu'elle ne remonte qu'au mois de janvier 1966, le ministère de la Jeunesse et des Sports a, comme son nom l'indique, deux tâches essentielles. Il ne sera pas traité ici de son action en matière sportive, mais seulement de son action en matière de jeunesse et d'éducation populaire. Le décret 66.64 du 21 janvier 1966 énonça (131), en son article premier, les attributions du ministère de la Jeunesse et des Sports : « Le ministère de la Jeunesse et des Sports est chargé :

1°) De l'étude des problèmes relatifs à la jeunesse ainsi que des actions en sa faveur, en liaison, en tant que besoin, avec les départements ministériels intéressés ;...

(129) Cf. arrêté du 26 déc. 1947, modifié par arrêtés du 24 janv. 1950, 7 janv. 1952 et 24 fév. 1954.

(130) Cf. III^e partie : La technique juridique de l'action culturelle, chap. II ; contrôle, protection et incitation.

(131) Cf. pour les lois et règlements relatifs à la jeunesse et aux sports, les deux volumes du tome IX du recueil des lois et règlements du ministère de l'Education nationale.

2°) Des loisirs à caractère socio-éducatif.

L'article 2 du même décret lui donne délégation du premier ministre pour assurer la présidence du Haut Comité de la Jeunesse (cf. *Infra*), et l'article 3 lui permet de disposer des services mis précédemment par le ministre de l'Education nationale à la disposition du secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports ».

En fait, le nouveau ministère agit en coopération étroite avec le ministère de l'Education nationale dont il dirige, tout particulièrement, l'enseignement sportif, et avec le ministère des Affaires culturelles qui subventionne et contrôle de nombreuses associations également dignes des attentions de « La Jeunesse et des Sports ».¹ Les divers ministères intéressés se répartissent, par convention, les associations à subventionner (132).

D'autres liens très nombreux sont tissés, notamment avec l'Education nationale, au sein du Conseil supérieur de l'Education nationale (cf. *infra*). Le ministère de la Jeunesse et des Sports est également représenté au sein de commissions et comités inter-ministériels (133).

Nous étudierons successivement l'administration active du ministère de la Jeunesse, ses activités en « cogestion », et les divers organes consultatifs avec lesquels il collabore.

I. *L'Administration Active du Ministère de la Jeunesse et des Sports.*

Elle se subdivise, tout naturellement, en une administration centrale et des services extérieurs.

A) *L'Administration Centrale.*

A la tête du ministère se trouve le ministre assisté d'un cabinet et d'une inspection générale ; les inspecteurs généraux (134) « relèvent directement du Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Sports dont ils sont les conseillers et les représentants ». Ils adressent rapports et avis au ministre et exercent leurs activités en étroite

(132) Cf. par exemple, circulaire du ministère des Affaires culturelles n° 1630/B du 1^{er} août 1960 et son annexe, portant répartition de la charge des subventions entre le Haut commissariat à la Jeunesse et aux Sports et le ministère des Affaires culturelles.

(133) Ainsi deux arrêtés du 30 mars 1966 prévoient sa participation à la commission interministérielle en vue d'étudier les conditions générales d'aménagement touristique du littoral et à la commission interministérielle en vue d'étudier les conditions générales d'aménagement touristique de l'espace rural.

(134) Cf. Dt. n° 46.1469 du 17 juin 1946, circulaire n° 3.455 du 5 juillet 1960 (Education nationale) portant réforme de l'inspection générale de la Jeunesse et des Sports.

collaboration avec les services de l'administration centrale ». Chaque inspecteur général exerce en outre une mission particulière lui appartenant en propre dans un domaine déterminé correspondant à sa compétence particulière. A ce titre sont soumis de plein droit à son contrôle le personnel, les équipements et l'utilisation des crédits contribuant, ou susceptibles de contribuer au fonctionnement régulier et au progrès des activités qu'il a reçues pour mission d'animer et de développer » (135).

La répartition fonctionnelle des tâches du ministère de la Jeunesse et des Sports est le propre de quatre services, la Délégation Générale aux sports et à la préparation olympique, que nous n'étudierons pas, le service de la Jeunesse et de l'Education populaire, la sous-direction de l'Administration et la sous-direction de l'équipement sportif et socio-éducatif.

Dans tous les services la déconcentration a été poussée très loin (136).

a) *Le Service de la Jeunesse et de l'Education Populaire.*

Il a la responsabilité de l'action du ministère, action culturelle au sens le plus large du terme. C'est ce service qui est en relation avec les diverses associations de Jeunesse et d'Education populaire agréées et subventionnées dont, par ailleurs, le statut est fixé par l'ordonnance du 2 octobre 1943, modifiée par l'ordonnance du 22 mai 1944. Les conditions de l'agrément, indispensable à l'octroi de toute subvention, ont été définies avec précision par la circulaire du 1^{er} juin 1945, du 30 mai 1947 (Jeunesse, Arts et Lettres, Education nationale), 4 août 1950 (Jeunesse et Sports). La déconcentration des procédures de subvention est explicitée dans les circulaires N° 465 du 12 mars 1960 (Jeunesse et Sports), 464 du 3 mars 1961 (Jeunesse et Sports).

Ce service de la Jeunesse est compétent en matière de mouvements de jeunesse, organisés sur un plan national en fédérations ou associations nationales (137), d'associations et fédérations d'éducation populaire (138), d'auberges de jeunesse et de camps et centres de vacances.

Trois bureaux au sein de la Jeunesse et de l'Education popu-

(135) Cf. Circulaire ci-dessus citée.

(136) Cf. infra, III^e partie.

(137) Cf. pour une liste des groupements de jeunes subventionnés sur un plan national, circulaire 465 du 12 mars 1960, Jeunesse et Sports.

(138) Cf. pour une liste des associations d'éducation populaire subventionnées, circulaire n° 1630/B du 1^{er} août 1960 (Affaires culturelles) prévoyant la répartition de la charge de ce type de subventions entre les deux ministères. (Jeunesse et Sports et Education Nationale).

laire sont respectivement chargés de la Jeunesse, de l'Education populaire et des Centres de Vacances.

b) *La sous-direction de l'Administration :*

Essentiellement logistique, elle comprend les bureaux de l'Education physique, chargé de l'action pédagogique et des examens, du Budget, du personnel, et le bureau du « matériel et Etablissements ».

c) *La sous-direction de l'équipement sportif et Socio-éducatif.*

Chargée, comme son nom l'indique, des réalisations matérielles, immobilières et mobilières, elle se subdivise en trois bureaux responsables : respectivement des Etudes du plan et de la documentation, des Travaux d'Etat, et des travaux subventionnés entrepris par les associations.

d) *Les Services Extérieurs :*

Les services extérieurs du ministère de la Jeunesse comprennent des services académiques, une inspection principale pédagogique dont nous ne nous occuperons pas car ses fonctions concernent essentiellement l'enseignement du sport, des services départementaux et des établissements d'enseignement nationaux et régionaux (139).

B) *Les Services Académiques :*

L'Académie rappelle l'ancienne dépendance du ministère de la Jeunesse et des Sports à l'égard des services de l'Education nationale. L'Académie est la circonscription de base du ministère, c'est elle qui bénéficie de la déconcentration poussée des compétences instaurée au sein du ministère.

Un inspecteur principal de Jeunesse et des Sports dirige les services académiques. Du temps du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, il recevait déjà du recteur une délégation de signature établie selon un projet type fixé par un arrêté ministériel (140). Les chefs des services départementaux lui sont subordonnés.

C) *Les Services Départementaux de la Jeunesse et des Sports.*

Ils sont dirigés, dans chaque département, par un inspecteur de la Jeunesse et des Sports ayant le titre de « chef du service départemental de la Jeunesse et des Sports ». Il est éventuellement

(139) Cf. Le Dt. 64-658 du 29 juin 1964 relatif à l'organisation des services extérieurs du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports.

(140) Cf. arrêté du 23 septembre 1964 et circulaire n° 64-385 du 19 oct. 1964.

aidé par un ou plusieurs inspecteurs de la Jeunesse et des Sports. Leur statut est fixé par un décret N° 51-837 du 3 juillet 1951, modifié par le décret 62-301 du 17 mars 1962 (141).

Leurs attributions se rapportent en particulier aux mouvements et associations de jeunesse, aux activités d'éducation populaire et aux colonies de vacances. Il ressort de divers textes (142), que les services départementaux sont étroitement dépendants des services académiques, pour la correspondance par exemple, qui devait être signés par l'Inspecteur d'Académie (maintenant inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports), sauf délégation de signature.

D) Les Etablissements d'Enseignement Nationaux et Régionaux.

Outre les établissements nationaux de sport (143) qui ne concernent pas directement la culture, on peut noter, l'Institut national d'éducation populaire de Marly-le-Roi ou niveau national, et, au niveau régional, une vingtaine de Centres régionaux d'éducation physique et sportive (C.R.E.P.S.) dont les locaux et l'encadrement servent également au déroulement des sessions et stages de formation d'animateurs d'éducation populaire, sous la direction de spécialistes rétribués par l'Etat.

Ces établissements, nationaux et régionaux, ont la personnalité civile (144) et l'autonomie financière (145).

II. La Cogestion.

La cogestion, l'une des formes de démembrement de l'administration, permet d'associer des représentants de l'administration à ceux des mouvements et associations de jeunesse et d'éducation populaire. La loi de 1901 préside normalement à la constitution et au fonctionnement de cette association qui a généralement pour raison d'être la gestion d'un fonds affecté par l'Etat à une tâche en rapport avec la jeunesse et l'éducation populaire (146).

(141) Un décret 61.517 du 27 mai 1961, modifié par Dt. 61-1010 du 7 sept. 1961, fixe leurs conditions d'avancement et un arrêté du 11 mars 1963, les conditions du concours pour l'obtention du certificat d'aptitude à l'inspection de la Jeunesse et des Sports.

(142) Et en particulier de la circulaire n° 196 du 30 janvier 1953 (Jeunesse et Sports relative à leurs attributions.

(143) Institut national des Sports, Ecole normale supérieure d'éducation physique des jeunes gens, Ecole normale supérieure d'éducation physique de jeunes filles, Ecole nationale de ski et d'alpinisme.

(144) Ordonnance n° 45.2630 du 2 nov. 1945, article premier.

(145) L. 54.405 du 10 avril 1954.

(146) III^e partie, chap. III.

III. *L'Administration Consultative de la Jeunesse et des Sports.*

Elle est de trois types. D'une part, une administration consultative « interne », ainsi le Conseil de la Jeunesse de l'éducation populaire et des sports, l'un des anciens conseils de l'Education nationale, présidé par le ministre de la Jeunesse, assure à l'administration une assez forte représentation. D'autre part, le Haut Comité de la Jeunesse et les conseils régionaux de la jeunesse ont une compétence plus vaste, dépassant le cadre du seul ministère de la jeunesse ; la jeunesse y est plus fortement représentée. Enfin, dans des ministères autres que celui de la Jeunesse et des Sports a été prévue, par le décret du 22 juin 1955 la création de commissions de la Jeunesse.

A) *L'Administration Consultative Propre au Ministère.*

Elle comprend principalement le conseil de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, mais aussi des comités et commissions dont la tâche, plus restreinte, n'en est pas pour cela négligeable.

1. *Le Comité Pédagogique de la Jeunesse et de l'éducation Populaire.*

Institué auprès du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, par l'arrêté du 14 novembre 1963, il a pour mission d'étudier « les aspects pédagogiques des mesures prises ou prévues en faveur de la formation et du perfectionnement des cadres de jeunesse et d'éducation populaire et de rechercher les moyens et méthodes propres à satisfaire les besoins de l'éducation extra-scolaire ».

Présidé par le ministre ou son représentant, il comprend deux sections, l'une compétente pour les questions d'éducation populaire, et l'autre pour les questions relatives à la jeunesse, aux centres de vacances et de loisirs de jeunes. Chaque section est constituée de neuf membres, choisis par le ministre pour leur compétence, soit : un des inspecteurs généraux chargés des activités à l'étude, le chef du bureau compétent, un inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports, deux inspecteurs de la Jeunesse et des Sports et quatre spécialistes des questions à l'étude, choisis parmi les cadres des mouvements et institutions de jeunesse ou d'éducation populaire.

Le comité et les sections, auxquels peuvent être adjointes toutes personnes compétentes, sont convoqués par le ministre de la Jeunesse et des Sports en tant que de besoin, et les travaux des sections sont présidés par le directeur de la jeunesse.

2. La Commission Consultative Chargée de la Répartition des Crédits Concernant l'Education Populaire.

Cette commission fut créée en 1951 (147) au sein de la direction générale de la Jeunesse et des Sports pour proposer la répartition entre les différents organismes intéressés, des subventions de fonctionnement attribuées sur les crédits de l'éducation populaire. Elle comprenait des représentants des différentes administrations et services à vocation culturelle qui dépendaient d'ailleurs tous, à l'époque, du ministère de l'Education nationale.

Faisaient partie de la commission consultative (148), un conseiller d'Etat, président, le directeur général des arts et lettres ou son représentant, les directeurs généraux de l'enseignement supérieur, de l'enseignement du second degré, du premier degré, ou leurs représentants, le directeur de l'enseignement technique ou son représentant, le sous-directeur de la Jeunesse et de l'éducation populaire, un inspecteur général de l'éducation populaire, un inspecteur général administratif, le chef de bureau de l'éducation populaire et celui des activités de jeunesse.

3. Le Conseil de la Jeunesse, de l'Education Populaire et des Sports.

Sa composition, fixée par le titre v du décret N° 65.1053 du 19 novembre 1965, se répartit en deux sections, la section de la jeunesse et de l'éducation populaire qui seule nous intéresse, et la section de l'éducation physique et des sports.

La composition du conseil permet une certaine coordination entre divers services du ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et des Affaires culturelles. Tout d'abord, certains membres du conseil sont communs aux deux sections (jeunesse et éducation populaire d'une part, éducation physique et sports d'autre part). Ce sont quinze représentants de l'administration, dont sept membres de droit, chefs de services de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports et des Affaires culturelles (149), huit membres nommés par arrêté du ministre dont trois fonctionnaires de l'administration centrale de la Jeunesse et des Sports

(147) Arrêté du 17 avr. 1951 (secrétariat d'Etat à l'enseignement technique à la Jeunesse et aux Sports).

(148) Avant la réorganisation du ministère de l'Education nationale et la création, début 1966, du ministère de la Jeunesse.

(149) Secrétaire général de l'Education nationale, directeur de l'enseignement supérieur, directeur de la pédagogie des enseignements scolaires et de l'orientation, directeur des bibliothèques et de la lecture publique, directeur des sports, directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire, directeur de l'action culturelle au ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles.

et cinq représentants des services extérieurs. A ces quinze membres, nommés ou de droit, représentant l'administration, s'ajoutent quinze membres « nommés par arrêté du secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports et comprenant notamment, d'une part, des représentants des associations d'étudiants et d'autre part, des personnalités choisies en raison de leur compétence » (150).

Les membres propres à la section de la jeunesse et de l'éducation populaire, quinze membres titulaires et quinze membres suppléants, sont élus par « un collège électoral composé d'un représentant de chacune des associations ou mouvements nationaux de jeunesse et d'éducation populaire agréés et d'un représentant de chacune des fédérations de centres de vacances agréés et des organismes agréés spécialisés dans la formation des cadres des centres de vacances » (151).

Le Conseil de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports comporte une section permanente comprenant sous la présidence du secrétaire d'Etat, à présent ministre, à la Jeunesse et aux Sports ou de son représentant, le directeur des sports, le directeur de la pédagogie, des enseignements scolaires et de l'orientation, le chef du service de la jeunesse et de l'éducation populaire, trois membres élus du corps enseignant (dont deux siégeant au conseil supérieur de l'Education nationale), trois membres élus en leur sein par les représentants élus siégeant à la section de la jeunesse et de l'éducation populaires, trois élus au sein de la section de l'éducation physique et des sports et six membres du conseil nommés par arrêté du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports.

Le conseil de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports donne son avis sur tout ce qui concerne l'éducation populaire, les œuvres de vacances et les loisirs des jeunes gens et des adultes ayant achevé leur scolarité.

Ce conseil est en relation avec le conseil supérieur de l'Education nationale, par l'intermédiaire de deux de ses membres élus en son sein par les représentants des membres enseignants (enseignement sportif). Ces deux membres font partie du Conseil supérieur de l'Education nationale. Font également partie du

(150) Dt. 65.1053 du 19 nov. 1965, art. 23, 2°

(151) Dt. 65.1053 du 19 nov. 1965, art. 24, a).

et arrêté du 6 janvier 1966 constituant quatre collèges électoraux pour l'élection de ces quinze membres titulaires et quinze membres suppléants : Associations et mouvements nationaux de jeunesse agréés (six membres titulaires, six suppléants), association d'éducation populaire agréée (cinq et cinq), fédérations de centre de vacances agréés (deux et deux), organismes agréés de formation des cadres de centres de vacances (deux et deux).

Conseil supérieur de l'Education nationale, le directeur des sports et le chef du service de la jeunesse de l'éducation populaire (152).

Enfin un représentant du Ministre d'Etat à la Jeunesse et aux Sports siège au sein de la section permanente du Conseil de l'enseignement général et technique, et au sein de ce Conseil lui-même.

B) Haut Comité et Conseils Régionaux de la Jeunesse.

Ces conseils ont pour commune caractéristique d'être extérieurs au ministère de la Jeunesse, et d'accorder en leur sein une grande place à la jeunesse « organisée » en mouvements, associations et syndicats. Il convient cependant de les étudier ici car le ministère de la jeunesse apparaît à plusieurs titres comme leur chef d'orchestre, voire le seul lien véritable entre ces divers organismes.

a) Le Haut Comité de la Jeunesse (153).

C'est par lui, et grâce à la présidence effective de cet organisme exercée par le ministre de la Jeunesse et des Sports, sur délégation du premier ministre, que le ministère de la Jeunesse est en contact suivi, et collabore avec les groupements et associations de jeunesse et l'éducation populaire. Le nombre des membres du Haut Comité atteint une quarantaine de représentants de mouvements et associations ; seuls les jeunes des divers partis politiques en sont délibérément écartés (154).

b) Les Conseils Régionaux de la Jeunesse.

Ils jouent, sur le plan régional, un rôle analogue à celui joué, sur le plan national, par le Haut Comité de la jeunesse. Présidé par le recteur, qui peut d'ailleurs déléguer sa présidence à l'inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports, « le conseil régional de la jeunesse est chargé de donner des avis et de formuler toutes propositions sur les problèmes concernant la jeunesse, les loisirs, l'animation des collectivités et l'équipement socio-éducatif » (155).

(152) Pour les attributions de ce Conseil Supérieur de l'Education nationale cf. infra, même chap., « *L'Education nationale* ».

(153) Cf. supra, même partie, chap. II... § 1... Les conseillers du gouvernement.

(154) Pour la liste des mouvements et associations représentées, cf. Dt. 58.1234 du 16 déc. 1958 et circulaire 2530 du 28 déc. 1960 (Jeunesse et Sports - 4^e bureau).

(155) Cf. arrêté du 16 fév. 1960, modifié par l'arrêté du 8 février 1962 - art. 2.

Sa composition en fait le lieu de rencontre des représentants des diverses administrations et divers mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, permettant ainsi une triple concertation, entre administrations, associations et mouvements et entre administrations et associations.

Le conseil régional de la jeunesse comprend (156) : l'inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports, un représentant de chacun des ministères de la Santé publique et de la population, des Armées, de l'Intérieur, du Travail, de l'Agriculture, de la Justice, de la Construction ; s'y ajoutent un représentant des comités d'expansion économique, du centre régional des œuvres universitaires, cinq personnalités désignées par le recteur, les inspecteurs de la Jeunesse et des Sports, chefs des services départementaux de la Jeunesse et des Sports de l'Académie. Les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire quant à eux, ont treize représentants, La circulaire du 22 février 1960 (Jeunesse et Sports) rappelle aux recteurs tant la grande latitude qui leur est laissée dans le choix des personnalités et des représentants de la jeunesse et de l'éducation populaire, que la nécessité de choisir parmi les associations agréées et de réaliser un délicat équilibre entre les diverses tendances sans négliger les associations n'ayant d'activités que sur le seul plan régional. La même circulaire suggère les questions qu'il serait bon d'aborder en conseil régional au sein des groupes de travail prévus par l'arrêté du 16 février 1960 (art. 5) (157).

Le secrétariat du conseil régional est assuré par un inspecteur de la Jeunesse et des Sports désigné par le recteur, sur proposition de l'inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports. Le conseil se réunit deux fois par an et éventuellement à l'initiative de son président ou à la demande d'un tiers de ses membres. Il peut constituer des groupes de travail et associer à ses travaux toute personne dont la collaboration lui paraît utile.

Ainsi, par l'intermédiaire du Haut Comité de la jeunesse et des Conseils régionaux de la jeunesse, le ministère de la jeunesse entretient de façon permanente un dialogue extrêmement suivi avec les groupements intéressés.

La seule critique que l'on pouvait faire et qui n'a pas manqué d'être faite (158), à cette concertation, est que seuls les groupes organisés et agréés y participaient, en dehors de quelques personnalités nommées intuitu personae. Le problème de la jeunesse

(156) Idem - art. 3.

(157) La jeunesse rurale, son évolution ; l'animation des collectivités ; l'association de la jeunesse aux problèmes d'aménagement du territoire ; le logement des jeunes ; le plein emploi des installations socio-éducatives, etc...

(158) Cf. Alain BEAUGIER, « *Politique de la Jeunesse* », opus. cit.

« inorganisée » reste entier, or celle-ci est la plus nombreuse. C'est là un aspect qui n'a pas échappé à la nouvelle administration installée en janvier 1966. Il fut décidé de ne pas consacrer tout l'effort de l'Etat aux groupements et associations et de rechercher le « contact » de l'ensemble de la jeunesse. Tel fut l'objet du dossier d'enquête pour le « livre blanc de la jeunesse », très largement divulgué à partir de mai 1966, qui servit de base à la rédaction du « livre blanc » proprement dit (159). Cette nouvelle politique suscita, en ses débuts, une grande méfiance de la part des mouvements et associations, prompts à accuser l'Etat de « main mise » sur la jeunesse.

C) *Les Commissions Ministérielles de la Jeunesse.*

Prévues par le décret 55.814 du 22 juin 1955 pour examiner au sein de chaque ministère les questions susceptibles d'intéresser la Jeunesse, elles n'ont guère fonctionné sauf la commission Armée-Jeunesse (160). Ces commissions sont reliées au Haut Comité de la Jeunesse (161), auquel leurs présidents et secrétaires peuvent assister avec voix consultative, alors que le secrétaire général et les rapporteurs du Haut Comité peuvent assister à leurs séances.

§ III. **Le Ministère des Affaires Etrangères et l'Action Culturelle à l'Etranger.**

La France est certainement le premier Etat de l'époque moderne à avoir conçu une politique culturelle à l'égard de l'étranger. Après une période de primauté culturelle qui s'étendit jusqu'au début du xix^e siècle, elle dut pratiquer une politique volontaire de défense et d'expansion culturelle à l'étranger. Elle le fit d'abord pour des raisons de grande politique et de civilisation. Sa tradition de culture classique et d'humanisme vint au secours de sa politique de sphères d'influences pratiquée en Europe centrale, au Moyen-Orient et en Amérique latine, face à des politiques analogues allemande ou britannique. La même politique vint structurer et sous-tendre, son œuvre de colonisation, partout dans le monde. L'action culturelle était donc bien dès la fin du xix^e siècle un puissant auxiliaire de la politique étrangère (162). Si les missions religieuses sont très anciennes, si l'« Alliance française », dont

(159) Publié au début de l'année 1967.

(160) Cf. infra - Le Ministère des Armées, même titre, paragr. VI.

(161) Cf. Dt. 59.1189 du 20 octobre 1959 pour l'organisation de ces rapports.

(162) Cf. 1^{re} partie.

Cf. aussi Louis DOLLOT, « *Les relations culturelles internationales* », P.U.F. 1964, p. 35 et s.

l'action à l'étranger fut et demeure considérable, date de 1883, c'est en 1900 que l'Etat se décide à soutenir ouvertement l'action culturelle à l'étranger. De cette année date la création au ministère des Affaires étrangères du « Bureau des écoles et des œuvres » qui, paradoxalement, encouragea l'action à l'étranger des communautés enseignantes contraintes par les lois « laïques » de quitter le territoire national. Parallèlement l'enseignement laïc français se fait missionnaire avec la création en 1902 de la « mission laïque », institution privée, comme « l'Alliance française », également puissamment aidée par l'Etat. Des universités françaises fondent à l'étranger des Instituts français et, malgré les progrès considérables de la langue anglaise, le français continue à développer son aire d'expansion géographique. En 1920 un « service des œuvres » animé par Jean Giraudoux et Jean Marx remplace le « bureau des écoles ». Durant l'entre-deux guerres la France et la Belgique jouent un rôle capital dans la création de l'Institut de coopération intellectuelle », de la Société des Nations, ancêtre de l'U.N.E.S.C.O. (163).

La suprématie des Etats-Unis, et de la langue anglaise, dans tous les domaines, et l'affaiblissement durable de la France, pendant et après la guerre de 1939-1945 ont conduit les gouvernements à réorganiser et à accroître de façon constante l'action culturelle à l'étranger. Tout en cherchant à développer des liens avec certains pays francophones longtemps négligés (Canada, Haïti) on a cherché à maintenir et à développer les affinités culturelles existant avec les nouveaux Etats issus de l'Union Française. L'idée d'un regroupement mondial des pays de langue française en une vaste communauté axée sur la « francophonie » soutend cette politique actuelle (164). Les moyens administratifs de cette politique furent la constitution, en 1946, d'une « Direction des relations culturelles », distincte de la direction des Affaires politiques. Le service des échanges artistiques et le bureau chargé des relations avec l'U.N.E.S.C.O. lui sont rattachés depuis 1948.

La prochaine étape allait être constituée par la création, en 1957, d'un « Service de la coopération technique internationale », rattaché à la nouvelle « Direction générale des Affaires culturelles et techniques ». Il s'agissait désormais de développer aussi l'expansion de la culture scientifique et technique française à l'étranger, longtemps négligée au bénéfice d'une formation trop littéraire. A la fin de l'année 1966 les services de la coopération technique furent constitués en « Direction de la coopération technique ».

(163) Cf. 1^{re} partie...

(164) En 1966 les crédits de la seule Direction générale de la coopération culturelle et technique atteignaient 544 millions de francs, (plus 65,5 millions pour les crédits d'investissements), soit 44 % du budget du ministère des Affaires étrangères. Ces chiffres ne comprennent pas la coopération avec l'Algérie et l'Afrique noire francophone.

Avec l'indépendance des anciens territoires d'outre-mer et des départements algériens, l'action culturelle et technique à l'étranger s'accrut considérablement ; de nouvelles administrations en furent chargées. Le secrétariat d'Etat aux relations avec les Etats de la communauté fut constitué par le décret du 18 février 1960. Le ministère de la Coopération, créé le 18 mai 1961 eut la responsabilité de la coopération avec les Etats d'Afrique noire de l'ancienne communauté et Madagascar (Dt. 61.591 du 10 juin 1961) (165), tandis qu'en 1962 un secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes fut chargé de la coopération avec l'Algérie indépendante (166). La tendance récente est d'ailleurs d'intégrer progressivement ces deux administrations autonomes au sein du seul ministère des Affaires étrangères. C'est ainsi qu'au début de l'année 1966 le ministère de la coopération fut remplacé par un secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la coopération, cependant qu'en 1967 la coopération avec l'Algérie devait être prise en charge par les services compétents des Affaires étrangères, au même titre que la coopération avec la Tunisie et le Maroc.

En matière d'expansion culturelle les objectifs récents furent exprimés par deux plans quinquennaux d'expansion culturelle, couvrant les périodes du 1^{er} janvier 1959 au 31 décembre 1963, et du 1^{er} janvier 1964 au 31 décembre 1968.

Outre l'accent récent, mis sur la coopération technique, on peut noter une tendance très nette au « redéploiement » de l'action culturelle française à l'étranger. L'action en faveur des pays africains de langue française n'est pas restreinte mais l'accroissement de l'aide globale profite essentiellement au reste du monde. L'aide tend de plus en plus à se faire au niveau le plus élevé, celui des enseignements supérieurs et secondaires, et de la formation des cadres techniques supérieurs, l'enseignement primaire et la formation professionnelle de base étant laissés à la charge des pays considérés ; enfin l'aide exige de plus en plus une participation financière des pays intéressés aux réalisations ou aux enseignements entrepris ; cette participation est un gage de l'intérêt qu'ils attachent à l'opération. Par contre la coopération culturelle est plus soucieuse que jamais de ne pas former des élites coupées des autres catégories sociales et culturelles des populations avec lesquelles elles sont appelées à vivre ; aussi les institutions culturelles françaises à l'étranger se transforment-elles rapidement en institu-

(165) Cf. N.E.D. n° 3330 - 25 oct. 1966. La coopération entre la France, l'Afrique noire d'expression française et Madagascar.

(166) N.E.D. n° 3252 du 7 janvier 1966. La coopération culturelle et technique entre la France et l'Algérie.

tions mixtes, franco-étrangères (167). Tout ceci se résume en un souci constant de coopération réelle qui n'est pas sans influencer sur l'organisation des services et le statut des institutions, justifiant très souvent le caractère juridiquement peu orthodoxe de ces dernières.

Dans l'étude organique de l'action culturelle et technique à l'étranger, il convient de distinguer l'administration centrale, les services extérieurs, l'aide aux activités privées et la participation aux institutions internationales.

1. *Les Administrations Centrales.*

Elles se répartissent en trois administrations, qui tendent à se regrouper, les services des Affaires étrangères, ceux du secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la coopération, et ceux du secrétariat d'Etat aux Affaires Algériennes. Après l'étude de ces services centraux il conviendra d'étudier la collaboration interministérielle entre les Affaires étrangères et les autres ministères, ainsi que certains auxiliaires de l'administration centrale qui constituent de véritables « démembrements de l'administration ».

A) *Les Administrations Centrales Proprement Dites.*

1) *Les Affaires Etrangères.*

La Direction générale des Affaires culturelles, comprend le service de l'Enseignement et des Œuvres, le service des Boursiers et Stagiaires, celui des Echanges culturels et celui des Echanges artistiques. Au sein de ces services la répartition des compétences entre les bureaux est fonctionnelle, par tâches, ou géographique, selon les régions du monde. Ainsi le Service de l'Enseignement et des Œuvres se divise en bureau des Affaires financières générales, bureau pédagogique (spécialement chargé de l'adaptation des programmes d'enseignement et des méthodes d'enseignement à l'étranger), le bureau chargé de la gestion du personnel enseignant et celui chargé du recrutement ; d'autres bureaux ont une compétence géographique, ainsi les bureaux Maroc-Tunisie, Afrique-Asie, et Europe-Amérique. Le service des Boursiers et Stagiaires comprend le bureau des boursiers d'enseignement supérieur, celui des boursiers marocains, tunisiens et libyens, des boursiers d'Afrique noire, et celui des boursiers scolaires de coopération technique. Le Service

(167) Cf. Rapport d'activité 1965 de la Direction générale des Affaires culturelles et techniques. 30 avril 1966.

et avis présenté à l'Assemblée nationale par M. Pierre Weber sur le projet de loi de finances pour 1966. Affaires étrangères (relations culturelles) J.O. 17 février 1966, documents de l'Ass. nat. Annexe n° 1589.

des Echanges culturels réunit outre le bureau des Affaires financières, les bureaux des Organisations internationales, des Livres et publications, du Cinéma, Radio, télévision, des expositions littéraires, scientifiques et techniques, de la diffusion du matériel culturel, des Missions et Congrès, des Echanges avec les pays de l'Est, et de l'Accueil. Enfin, le Service des échanges artistiques comprend les bureaux des Arts plastiques, du Théâtre, des Manifestations musicales françaises à l'étranger, des Manifestations musicales étrangères en France, et le bureau Marguerite-Long, chargé de l'organisation et des participations françaises aux concours artistiques internationaux.

La nouvelle Direction de la coopération technique, ancien service du même nom intégré à la Direction générale des Affaires culturelles et techniques, comprend six sections équivalant à des services, géographiques et fonctionnelles. La première section est chargée de la coopération technique avec l'Iran et les pays d'Asie, la seconde avec le Maroc, la Tunisie, la Libye et les pays du Proche-Orient, la troisième avec les pays d'Europe, d'Amérique et d'Afrique au sud du Sahara. Les autres sections ont des compétences fonctionnelles, la quatrième est chargée des Affaires générales, de la Documentation et de la Coopération technique en liaison avec les organisations internationales. La cinquième section est chargée du recrutement et de la gestion des experts et militaires du contingent affectés à la coopération ainsi que des questions administratives et financières ; enfin la sixième section s'occupe de gérer les bourses et d'organiser les stages de coopération technique.

2) Le secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération.

Les services du secrétariat d'Etat chargé de la coopération sont particulièrement étoffés et recouvrent tous les domaines de l'action culturelle et de la formation technique, car dans les pays de l'ancienne Communauté Franco-Africaine la France n'a pu cesser brutalement la gestion des services qu'elle avait créés du temps de sa souveraineté. Ce n'est que progressivement que l'action de la France, sur le plan de l'administration, est passée de la gestion directe à la coopération. Dans ces pays la coopération technique va donc beaucoup plus loin que l'aide à l'acquisition d'une culture scientifique et technique ; il importe cependant tout de même d'étudier l'organisation de ses services qui sont regroupés avec les services de la coopération culturelle proprement dite, au sein d'une Direction de la Coopération culturelle et technique.

Cette direction se compose de trois services, un Service de coopération technique, un Service de l'enseignement et de la formation, un Service de la coopération culturelle.

Le service de coopération technique comprend, outre des bureaux intitulés « Etudes financières et coordination », « orientation » et « Etudes pour l'assistance technique au développement rural », deux sous-directions. La sous-direction de l'administration du personnel se répartit les tâches entre une division de la coopération administrative et judiciaire, une division de la coopération technique et économique et une division de la coopération sanitaire. La sous-direction des Affaires administratives et sociales répartit ses services entre une division de la réglementation et du contentieux, une division de la coopération pour la main-d'œuvre, une division des affaires sociales et un bureau des militaires du contingent servant en coopération technique.

Au Service de l'Enseignement et de la formation se retrouvent un certain nombre de bureaux, une division et trois sous-directions. Les bureaux sont ceux des Affaires générales et financières, de la Formation professionnelle, des Etudes et recherches pédagogiques ; la division est celle de la Jeunesse et de l'Education populaire, avec les bureaux de la jeunesse et des sports, de l'éducation populaire et des services civiques, et des cycles d'information pour les agents de coopération technique. La vocation purement culturelle de cette dernière division est indiscutable. Les trois sous-directions concernent l'enseignement, la formation (programmes de formation, orientation des étudiants, bourses universitaires), et l'administration du personnel.

Le service de la coopération culturelle est celui qui concerne l'action culturelle stricto sensu. Il se subdivise en deux divisions et trois bureaux. Les trois bureaux sont ceux des questions administratives et financières, des relations avec les associations et le bureau de recherches et de coordination. Les deux divisions sont compétentes, l'une pour les échanges culturels (action culturelle, gestion des services et centres culturels, bureau du livre) et l'autre en matière d'information (coopération en matière d'information, information sur la coopération, bureau de la documentation, de l'édition et de la diffusion, bureau du cinéma).

3) *Le secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes :*

La direction de la coopération technique et culturelle, au sein de celui-ci, et jusqu'à sa fusion avec les Affaires étrangères, répartit son activité en deux sous-directions. La sous-direction de la coopération technique réunit les bureaux des études et de la réglementation, des bourses et des stages, des personnels en coopération technique. La sous-direction de la coopération culturelle comprend un bureau des affaires culturelles et de l'office universitaire et culturel ainsi qu'un bureau du personnel.

B) *La collaboration culturelle avec les autres ministères :*

L'ampleur de l'action culturelle et technique à l'étranger (168) et ses nécessités pratiques font que tous les ministères français sont concernés, au moins par le détachement à l'étranger de leurs fonctionnaires, techniciens et enseignants. Mais certains d'entre eux, outre les administrations directement responsables, Affaires étrangères, Coopération et Algérie, supportent une charge toute particulière, ce sont les Finances, bien entendu, responsables des aspects financiers de l'action culturelle mais aussi de la coopération économique, l'Education nationale qui procure la majeure partie du personnel enseignant et gère directement la coopération en matière d'enseignement supérieur avec Madagascar et les pays d'Afrique noire francophones, le ministère des Armées responsable des militaires du contingent accomplissant leur service national au titre de la coopération culturelle ou technique et le ministère des Affaires culturelles pour les échanges artistiques. Il importe donc, dans chacune des trois branches de l'action culturelle et technique à l'étranger, Affaires étrangères, coopération avec les pays d'Afrique noire de langue française et Madagascar (169) et enfin Algérie, d'assurer une collaboration entre les divers ministères métropolitains. La collaboration entre ministères est soit bilatérale soit multilatérale.

1) *La collaboration interministérielle multilatérale.*

Elle se réalise tout d'abord par l'intégration progressive au sein du ministère des Affaires étrangères, de la coopération avec les pays d'Afrique noire d'expression française et Madagascar qui ne sont plus l'objet que d'un secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères. Parallèlement, la coopération avec l'Algérie cessera de faire l'objet d'une administration particulière. Mais il s'agit encore ici d'une collaboration « interne » entre administrations également compétentes en matière de coopération culturelle avec l'étranger.

Une collaboration interministérielle plus vaste se réalise au sein d'autres organismes. Ce sont surtout les questions financières qui ont entraîné la réalisation d'une large collaboration. Ainsi un comité de gestion de la coopération réunit chaque mois les représentants du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Coopération, du ministère des Finances (directions des relations

(168) 2.274,52 millions de francs dans le budget 1966 non compris les dépenses de fonctionnement des services métropolitains, pour l'ensemble de l'aide économique, technique et culturelle, aux pays en voie de développement.

(169) Que nous désignerons désormais par la formule abrégée de « Coopération ».

économiques extérieures), du secrétariat d'Etat aux Affaires Algériennes et du Centre national du Commerce extérieur (170).

Le F.A.C., Fonds d'aide et de coopération, constitué en 1959 (171) pour gérer les crédits de la coopération avec les Etats africains et malgache, est dirigé par un comité directeur présidé par le secrétaire d'Etat chargé de la Coopération. Or ce comité réalise une coopération élargie. Il comprend trois représentants du secrétariat d'Etat, trois du ministère des Finances et des Affaires économiques, trois personnalités choisies en raison de leurs compétences, par arrêté conjoint du Premier ministre, du secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et du ministre des Finances et des Affaires économiques ; font également partie du comité directeur le commissaire général au plan, le directeur de la Caisse centrale de coopération économique qui constitue l'agent payeur du F.A.C., quatre représentants du parlement désignés par les chambres, et deux membres du conseil économique et social désignés par le président de cette assemblée. Enfin des délégués des ministères n'étant pas représentés de façon permanente peuvent participer aux travaux avec voix délibérative pour les Affaires relevant de leur compétence. Les décisions, au sein du comité directeur, sont prises à la majorité, mais le ministre des Finances et celui de la coopération peuvent y faire opposition.

La collaboration interministérielle peut aussi prendre la forme d'une association de 1901. Ainsi l'A.S.A.T.O.M., association pour les stages et l'accueil des techniciens d'outre-mer (172), créée en 1960, doit à sa forme d'association de droit privé, une grande facilité pour associer les différents départements ministériels et pour œuvrer aussi bien au bénéfice des techniciens des organismes publics qu'à celui des organismes privés. Chargé d'organiser des stages de diverses durées et de gérer les bourses ou indemnités des techniciens d'outre-mer, l'A.S.A.T.O.M. a prêté son assistance à plus de 16.000 stagiaires de 1960 à 1964. Son conseil d'administration comprend des représentants de divers départements ministériels. Le président doit être agréé par le gouvernement et, les fonds de l'A.S.A.T.O.M. étant en majorité des fonds publics, l'association est évidemment soumise au contrôle financier et comptable de l'Etat.

(170) Cf. rapport cité de M. P. Weber devant l'Ass. nat., J.O. Ass. nation. 17 fév. 1966. Annexe N° 1589.

(171) Dt. 59.462, du 22 mars 1959.

(172) Cf. thèse de Christiane SIMO-MBOBDA sur « *La coopération culturelle entre la France et les nouveaux Etats africains et malgache* ». Montpellier. Mai 1965, p. 37 et s.

2) *Les collaborations bilatérales.*

Les ministres compétents en matière d'action culturelle ou technique collaborent de façon constante soit de bureau à bureau, soit au sein d'institutions communes. Il n'est pas nécessaire de parler ici de la procédure de détachement de fonctionnaires, pratiquée par tous les ministères au bénéfice de l'action culturelle et technique à l'étranger, mais plus particulièrement de la collaboration des administrations ayant compétence générale en matière de coopération et d'action culturelle et technique, avec certains d'entre eux. Les principaux d'entre eux sont les Finances, l'Education nationale, les Affaires culturelles, l'Information et les Armées.

a) *Les Finances :*

La collaboration avec ce ministère s'impose à tous les échelons en vertu des règles générales des finances publiques, et ceci aussi bien pour l'élaboration du budget que pour son exécution, au niveau des administrations centrales, comme au niveau des services extérieurs. C'est ainsi que dans les pays dépendant du secrétariat d'Etat à la Coopération les chefs de missions d'aide et de coopération représentants du F.A.C., nommés par décret sur rapport du secrétaire d'Etat à la coopération, sont assistés d'adjoints financiers nommés par arrêtés coinjoints et placés sous l'autorité conjointe de l'administration des Finances et de la Coopération. Ils appartiennent d'ailleurs aux cadres du ministère des Finances et des Affaires économiques et sont rémunérés par lui. Il est également nécessaire de débattre avec le ministère des Finances des questions intéressant le statut des agents français à l'étranger et le taux de correction à appliquer, selon les zones, aux traitements des agents à l'étranger.

Enfin le ministre des Finances jouant un rôle de coopération économique et technique directe, par l'intermédiaire de la direction des Affaires économiques extérieures, il a été nécessaire de délimiter ses compétences par rapport à celles du ministère de la Coopération et des Affaires étrangères. A l'exception du Maroc, de la Tunisie, du Cambodge, du Laos et du Vietnam, pour lesquels le ministre des Affaires étrangères est seul compétent, la répartition est la suivante : relèvent des Affaires étrangères la coopération administrative (planification, administration, finances, statistiques), l'enseignement supérieur scientifique et technique, la coopération agricole et sociale (santé publique, sécurité sociale) ; Le ministère des Finances et des Affaires économiques quant à lui se charge de la coopération en matière de développement économique national et régional, et de la formation professionnelle. Les crédits du service de coopération technique au sein de la direction des relations économiques extérieures, du ministère des Finances, sont inscrits au

budget des Affaires étrangères qui les transfèrent à ce service. Enfin, c'est en étroite collaboration entre les ministères des Affaires étrangères et le ministère des Finances et des Affaires économiques que fut élaboré le programme quinquennal de coopération technique 1962-1966.

b) *L'Education nationale :*

Collaboration avec les Affaires étrangères :

L'Education nationale coopère avec les Affaires étrangères sur trois plans, le recrutement de personnel français et la formation de professeurs étrangers, la gestion des bourses accordées aux étudiants étrangers, la gestion directe de certains enseignements à l'étranger.

C'est en grande partie grâce à la direction de la coopération du ministère de l'Education nationale que la direction générale des Affaires culturelles et techniques recrute conseillers et attachés culturels ainsi que les membres du personnel enseignant à l'étranger. Un décret du 13 avril 1961 (J.O. 16 avril) a créé auprès du ministère de l'Education nationale un centre interuniversitaire de l'enseignement supérieur dans la communauté et à l'étranger. Groupant des représentants des universités et des divers ministères intéressés, il donne son avis sur les questions d'équivalence, de jurys dans les centres d'examens à l'étranger, et de détachement d'enseignants. Nominations et promotions concernant ce personnel se font au sein de commissions interministérielles qui, deux fois par an, examinent les dossiers des postes à l'étranger.

« *L'Office national des Universités et écoles françaises* » constitue un moyen original et efficace d'associer les universités, les écoles et l'administration de l'Education nationale à l'action culturelle à l'étranger et plus spécialement aux échanges entre les établissements d'enseignement étrangers et français. L'Office est une association fondée le 20 janvier 1910, ses activités fort diverses comprennent (articles 1 et 2 des statuts) : L'organisation de voyages d'études en France pour les étudiants étrangers, le développement des établissements d'enseignement français à l'étranger, l'organisation à l'étranger de la propagande en faveur de l'enseignement français, notamment par la publication de la liste des cours professés en France, les échanges de professeurs, conférenciers, assistants (lecteurs) entre les établissements français et étrangers (173). « Le titre de président d'honneur appartient de droit à M. le ministre de l'Instruction publique et à M. le ministre des Affaires étrangères, et le titre de membre d'honneur à MM. les directeurs de l'enseigne-

(173) En 1957-1958 l'Office national avait recruté pour l'étranger 820 assistants français et fait venir en France 1.082 assistants étrangers.

ment (actuellement directeurs généraux des Affaires culturelles et techniques) au ministère des Affaires étrangères et à MM. les recteurs des académies » (art. 3 des statuts). « Les universités sont représentées à l'assemblée générale par leur recteur ou son délégué, les écoles par leur directeur ou son délégué, les œuvres adhérentes par un délégué » (art. 9). L'Office a un comité de direction réunissant les représentants des différentes directions du ministère de l'Education nationale, du ministère des Affaires étrangères ainsi que les directeurs des grandes écoles commerciales, scientifiques et techniques. Les recteurs d'académie font partie du conseil d'administration qui élit le comité de direction pour deux ans. Un directeur, choisi en fait parmi les recteurs, exécute les décisions du comité de direction. Enfin, le budget de l'association, alimenté par les cotisations de ses membres et certains dons, est complété par une subvention du ministère de l'Education nationale.

Quant à la formation et au perfectionnement des professeurs étrangers, ainsi qu'aux programmes d'études et aux méthodes pédagogiques adaptés à l'étranger et plus particulièrement aux pays en voie de développement, ils sont étudiés, à la demande des Affaires étrangères, par certains organismes, aux statuts les plus divers, relevant du ministère de l'Education nationale. Ces organismes sont le « *Bureau d'Etudes et de Liaison pour l'enseignement dans le monde* » (B.E.L.), le « *Centre de recherches et d'études pour la diffusion du français* (C.R.E.D.I.F.) », « *l'Institut pédagogique national* », « *le centre international d'études pédagogiques de Sèvres* », qui assurent des stages pédagogiques en France et à l'étranger (174).

Le « *Centre national des œuvres universitaires et scolaires* », et les centres régionaux, également placés sous la dépendance de l'Education nationale, administrent les boursiers étrangers en France, en liaison étroite avec le ministère des Affaires étrangères qui accorde les bourses.

C'est également le ministère de l'Education nationale qui s'occupe directement de l'enseignement français en Allemagne et des « petites écoles » destinées aux jeunes français de l'étranger. Il contrôle enfin l'envoi, par l'Office national des universités, d'assistants français dans les établissements étrangers.

Collaboration avec la Coopération :

Comme il collabore avec le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Education nationale collabore avec le secrétariat d'Etat à la coopération, de la même façon, sur trois plans.

(174) Pour le statut de ces organismes cf. infra, paragraphe V, « *L'Education nationale* ».

La procédure est la même en ce qui concerne le recrutement et la gestion du personnel enseignant français, par contre, en ce qui concerne la recherche pédagogique, la formation de base des populations et les diverses études économiques ou sociales nécessaires à l'établissement de programmes de formation, d'autres organismes ajoutent leurs efforts à ceux dont il vient d'être parlé à propos des Affaires étrangères, tels que l'I.E.D.E.S., « *Institut d'études du développement économique et social de l'université de Paris* ». En 1961 fut également créé le « *comité pour l'étude de l'adaptation des programmes scolaires* », à l'initiative des ministères de la Coopération et de l'Education nationale. « *L'Association universitaire pour le développement des échanges culturels avec l'Afrique et Madagascar (A.U.D.E.C.A.M.)* », association créée et subventionnée par le ministère, maintenant secrétariat d'Etat, de la coopération, conjugue ses efforts aux organismes précédents.

Sur le plan de la gestion des bourses accordées aux étudiants de l'Afrique noire francophone et de Madagascar, ainsi que sur celui de l'organisation de stages de formation technique en France, l'organisation est différente de celle existant pour les ressortissants des autres états étrangers. Le centre national et les centres régionaux des œuvres universitaires ne sont pas, ici, compétents, mais « *l'Office de coopération et d'accueil universitaire (O.C.A.U.)*. L'O.C.A.U. (175), dont le statut fut fixé par le décret du 14 avril 1962 (176), est né de la transformation de l'ancien office des étudiants d'outre-mer. C'est un établissement public français, chargé, en vertu de l'article 2 de son statut, d'organiser en France l'accueil des étudiants et des élèves et de favoriser l'ensemble de leurs conditions d'existence. Placé sous la tutelle conjointe du ministre de l'Education nationale et du ministre de la Coopération, il est administré par un directeur nommé par décret sur proposition du ministre de l'Education nationale et du ministre de la Coopération, et par un conseil d'administration comprenant, outre le directeur, un conseiller d'Etat, président, et seize membres nommés par décret sur proposition des ministres de tutelle. Représenté par un délégué dans chaque académie, l'Office comprend divers services consacrés à l'enseignement (affectations, inscriptions, contacts avec les autorités), à l'orientation scolaire et universitaire, aux affaires sociales (sécurité sociale, loisirs, logement), et aux questions administratives et financières (paiement des bourses).

Une convention signée entre l'Office et les Etats africains définit leurs relations et en particulier la procédure à suivre en

(175) Cf. thèse de Christiane SIMO-MBOBDA sur « *La coopération culturelle entre la France et les nouveaux états africains et malgache* », opus, cit, p. 37.

(176) J.O.R.F. du 19 avril 1962, p. 4096

cas de difficulté survenue entre l'Office et l'un de ses usagers étudiants.

Les bénéficiaires de stages de formation technique originaires de l'outre-mer bénéficient de l'action d'un organisme particulier, l'Association pour les stages et l'accueil des techniciens d'outre-mer (A.S.A.T.O.M.) (177).

L'Algérie :

Pour l'Algérie, la collaboration entre le ministère de l'Education nationale et le secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes (Direction de la coopération technique et culturelle, sous-direction de la coopération culturelle), est également très étroite au niveau de l'administration centrale (178). Quant à la gestion d'une partie du personnel enseignant et de l'essentiel de l'action culturelle française en Algérie, elle est le fait de « *l'Office universitaire et culturel pour l'Algérie* », établissement public français à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (179). Présidé par le recteur de l'université de Paris, le conseil d'administration peut siéger à Alger ou à Paris. L'Office reste soumis à une tutelle assez étroite de l'administration centrale. Placé jusqu'en 1966 sous la tutelle du secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes, il est désormais soumis à celle des Affaires étrangères, de même que les crédits destinés à son fonctionnement sont transférés au budget des Affaires étrangères en même temps que ceux de l'ambassade de France à Alger. Le conseil d'administration de l'Office universitaire et culturel est nommé par arrêté conjoint du secrétaire d'Etat chargé des Affaires algériennes, du ministre de l'Education nationale et du ministre des Affaires étrangères. Au conseil d'administration de l'Office trois représentants des Affaires étrangères (180) assurent la collaboration des deux ministères. Les responsabilités de cet organisme s'effacent progressivement au bénéfice de formes de coopération plus classiques avec l'étranger (180 bis).

(177) Cf. supra, la collaboration interministérielle multilatérale.

(178) En 1965 sur un total de 29.762 professeurs français à l'étranger, l'Algérie en utilisait 9.042, les républiques africaines et malgache 5.531 et les autres pays du monde, pourvus par la Direction générale des Affaires culturelles et techniques : 15.189

(179) Cf. ordonnance des 28-29 août 1962.

(180) Le directeur général des Affaires culturelles et techniques, le chef du service de l'enseignement et des œuvres de cette direction générale, et le directeur des Affaires d'Afrique du Nord à la direction des Affaires politiques.

(180 bis) Cf. infra. II Les services extérieurs... C) La coopération culturelle avec l'Algérie.

c) *Les Affaires culturelles :*

Le ministère des Affaires culturelles collabore très étroitement au programme d'échanges artistiques organisé par la Direction générale des Affaires étrangères. Ce programme d'échanges artistiques est même subventionné par les Affaires culturelles (181). La mise en œuvre de ces échanges artistiques, qui concernent le théâtre, les arts plastiques et la musique, est d'ailleurs confiée à « *l'Association française d'action artistique* », association de 1901, présidée par M. Jacques Jaujard, membre de l'Institut, secrétaire général du ministre d'Etat des Affaires culturelles, dont le conseil d'administration associe hauts fonctionnaires du ministère des Affaires culturelles et du ministère des Affaires étrangères (182). La même « Association française d'action artistique » s'est chargée de la réalisation de manifestations artistiques en Algérie.

d) *L'Information :*

Le ministère de l'Information a des responsabilités en matière d'action culturelle à l'étranger. Mais ses services propres étant peu étoffés, c'est directement avec l'O.R.T.F. et l'Office de coopération radiophonique que collaborent les Affaires étrangères, le secrétariat d'Etat chargé de la Coopération et le secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes

L'O.R.T.F. émet à destination du monde entier un certain nombre d'heures chaque année qui lui sont demandées et rétribuées par les Affaires étrangères, dans un but de propagande culturelle et politique bien comprise. Mais l'action de l'O.R.T.F. est beaucoup plus développée que cela. Plusieurs services sont responsables de son action à l'étranger, le service de la Recherche dont les réalisations à la pointe des techniques artistiques soulèvent un grand intérêt à l'étranger et qui correspond avec certaines institutions étrangères pour leur louer ou vendre des programmes, le service des relations publiques et des Affaires commerciales et la Direction des relations extérieures qui développent la même politique à une plus vaste échelle (183).

Outre l'action directe de l'Office de Radiodiffusion Télévision Française, celui-ci participe avec le ministère des Affaires étrangères, et sur les recommandations de ses correspondants locaux et des postes diplomatiques et culturels, à une vaste campagne de diffusion à l'étranger de programmes de radiodiffusion et de télé-

(181) Cf. rapport d'activité 1965 de la Direction générale des Affaires culturelles et techniques, p. 75 et s.

(182) Cf. infra : C) les démembrements de l'administration.

(183) Cf. infra, même chapitre § V L'Information.

vision réalisés en France. Cette action d'une très grande ampleur rencontre le plus grand succès.

En collaboration avec l'Institut pédagogique national et le C.R.E.D.I.F. (centre de recherches et d'études pour la diffusion du français) sont réalisées des émissions pédagogiques de tous les niveaux.

La collaboration avec l'O.C.O.R.A. est encore plus développée et étroite puisque cet office a été créé dans un but de développement et d'action culturelle outre-mer. L'*Office de coopération radiophonique* (O.C.O.R.A.) remplaça, par le décret du 14 avril 1962 (184) la S.O.R.A.F.O.M. (société radiophonique de la France d'outre-mer) créée par un arrêté du 18 janvier 1956 (J.O. 21 janvier 1956) pour améliorer et développer la radiodiffusion d'outre-mer. L'O.C.O.R.A. est une société d'Etat, placée sous la tutelle du secrétaire d'Etat à la coopération et administrée par un conseil d'administration présidé par le directeur général de l'O.R.T.F. et composé de huit membres nommés par décret ce qui permet d'associer divers ministères et diverses personnalités à la gestion de l'office. Un conseil supérieur de l'O.C.O.R.A. suit ses activités et émet des recommandations. Un représentant de chacun des Etats assistés siège à ce conseil. Enfin un comité de coordination permet de coordonner les services de l'O.R.T.F. et ceux de l'O.C.O.R.A. ; trois comités spécialisés (programmes, techniques et personnel) rendent cette collaboration plus étroite. L'action de cet organisme est considérable et elle s'est même étendue à certains Etats n'ayant pas fait partie de l'Union française. L'O.C.O.R.A. élabore des programmes, des émissions éducatives, il réalise les équipements radiophoniques et forme un nombre croissant de techniciens dans son studio-école de Maisons-Lafitte au cours de stages de 12 à 18 mois. Pareillement la France a réalisé dans plusieurs Etats l'installation de réseaux de télévision.

D'autres organismes d'Etat participent à l'action culturelle à l'étranger en matière d'information, en accord avec le ministère des Affaires étrangères et le secrétariat d'Etat à la Coopération. Les « *Actualités françaises* », société appartenant à l'Etat pour 54 %, sont projetées en dehors même de l'ancienne Union française, cependant que le ministère de la Coopération a favorisé la constitution du « *Consortium audiovisuel international* » (C.A.I.), société anonyme groupant les quatre firmes françaises d'actualités (Actualités Françaises, Eclair, Gaumont, Pathé) pour aider les gouvernements à produire actualités et courts métrages éducatifs.

(184) Suivant les recommandations de la *commission de vérification des comptes des entreprises publiques*. 7^e rapport, 8 nov. 1960. J.O. documents administratifs, 5 janvier 1961

En ce qui concerne la presse imprimée, le ministre de l'Information gère le fonds culturel destiné à l'encouragement de la diffusion à l'étranger de la presse périodique. La Direction de la coopération culturelle et technique au secrétariat d'Etat à la coopération assure elle-même une importante diffusion de la presse française en Afrique.

L'Agence France presse a facilité la création d'agences nationales dont les statuts sont plus ou moins inspirés de ceux de l'A.F.P.. L'A.F.P. leur a cédé clientèle, installations, matériel et même son personnel pour favoriser leur création, les dépenses en matériel étant à la charge du ministère de la Coopération.

Pour l'imprimerie une filiale de la Société nationale d'entreprises de presse (S.N.E.P.), la « *Société nouvelle d'entreprises industrielles* » (S.N.E.I.) s'est vue confier le soin de créer ou de moderniser les installations existantes. La S.N.E.I. a constitué des sociétés mixtes franco-africaines d'exploitation. En collaboration avec de grands journaux français la S.N.E.I. a créé une agence de presse en mars 1964, la « *Nouvelle Agence de presse* » (N.A.P.) qui fournit des enquêtes et chroniques. L'A.F.P. vend son service de nouvelles de l'étranger et, en échange, achète aux journaux et agence locales leur service d'information.

e) *Le ministère des Armées :*

Le ministère des Armées, outre la part considérable qu'il prend dans la formation des forces armées et de la gendarmerie des nouveaux états, collabore à l'action culturelle à l'étranger en mettant à la disposition des ministères responsables une partie des soldats du contingent qui sont ainsi affectés à des tâches de coopération culturelle ou technique (185). L'ampleur de ces détachements à des tâches de coopération et d'aide culturelle et technique est décidée au sein du gouvernement (186). Quant à la gestion de ce personnel à statut particulier, elle se fait également par accord des diverses administrations concernées, le ministère des Armées étant représenté au sein de chacun des ministères affectataires auprès des bureaux chargés des militaires du contingent affectés aux Affaires étrangères, à la Coopération ou à l'Algérie.

C) *Les démembrements de l'administration :*

Les Affaires étrangères ont très largement utilisé le procédé qui consiste à se décharger d'une tâche sur un organisme de droit privé créé, souvent artificiellement, pour les besoins de la cause. Si le procédé est souvent facile à justifier, ainsi dans le cas de

(185) Loi du 9 juillet 1965.

(186) Idem art. 13.

l'A.S.A.T.O.M. (187), pour permettre d'associer plusieurs protagonistes à une action devant profiter au secteur privé comme au secteur public, il fut parfois dénoncé comme contraire au droit administratif et aux pratiques orthodoxes de l'administration française (188). L'étude de ces associations ne saurait être distinguée de l'administration centrale avec lesquelles elles font matériellement corps, car elles sont en fait chargées d'une partie essentielle de son action (189).

Quatre associations sont plus spécialement chargées de cette action culturelle à l'étranger et toutes avaient été dénoncées par la Cour des comptes dans son septième rapport au président de la République, qui précisait cependant que la Cour ne songeait pas « à mettre en cause l'utilité des services qu'elles rendent ni à les soupçonner de couvrir des opérations irrégulières ». Ce sont « *L'Association pour la diffusion de la pensée française* », « *L'Association française d'action artistique* », « *L'Association pour l'accueil des personnalités étrangères* », et « *L'Association nationale du livre français à l'étranger* ».

1) *L'association pour la diffusion de la pensée française :*

Constituée le 3 mai 1946 (190), à la suite de « *L'Association pour le service international des échanges* », sous la forme d'une association de 1901, l'Association pour la diffusion de la pensée française a pour but (art. 2 de son statut) « d'assurer la diffusion dans le monde de publications françaises d'ordre scientifique, artistique ou littéraire ». A cette fin elle peut « subventionner tous organismes et contribuer aux frais de création de librairies françaises à l'étranger ainsi qu'aux frais d'achat et d'expédition de livres, revues et publications... et créer tous bulletins, catalogues, revues bibliographiques, éditer tous films, disques, etc... » Cette association avait donc été créée pour avoir un rôle actif de librairie à l'étranger, en fait c'est un organisme, fort actif, de gestion de l'un des secteurs d'activité du ministère. Elle fait un travail d'édition pour le compte du ministère. C'est ainsi qu'elle édite plusieurs revues largement diffusées à l'étranger : « *Tendances* » est une revue bimestrielle d'information présentant des articles fort approfondis sur la vie politique, administrative, économique sociale et culturelle de la France. Les « *Informations scientifiques française* », revue trimestrielle, exposent l'actualité scientifique

(187) Cf. supra B)... La collaboration interministérielle multilatérale.

(188) Cf. rapport de la Cour des comptes suivi des réponses des administrations. Années 1960 et 1961. Imprimerie des journaux officiels. N° 1050.63, p. 42 et s.

(189) Cf. également troisième partie, titre I, chap. I.

(190) Statuts modifiés les 6 juin 1946, 29 mars 1952 et 6 juillet 1954.

française. Le « Bulletin critique du livre français », mensuel publié de nombreuses notices bibliographiques sur les principales publications françaises de l'année, dans tous les domaines ; de nombreux universitaires y participent et le tirage atteint plus de 5.000 exemplaires chaque mois. L'association diffuse encore vers les ambassades, centres culturels, etc... le « courrier musical de France », trimestriel. Elle permet enfin, pour d'autres impressions, aux Affaires étrangères de se passer des services de l'Imprimerie nationale.

Cette association a donc un rôle considérable. Elle possède le statut d'éditeur, ce qui lui vaut, de la part des imprimeurs des réductions conséquentes dont ne bénéficierait pas l'administration directement. La Cour des comptes a pu critiquer dans son septième rapport, sur les années 1960-1961, certaines activités de cette association qui aurait permis de subventionner indirectement certaines émissions culturelles de l'O.R.T.F. ; il est possible également que l'association, en recrutant du personnel contractuel ait permis au ministère des Affaires étrangères de dépasser les effectifs budgétaires. Il n'en reste pas moins que l'association a permis au ministère, dans les locaux duquel elle siège, d'agir avec rapidité (191), avec liberté (cette liberté nécessaire pour obtenir la collaboration de certains universitaires) et à des prix que n'aurait pas obtenus autrement le ministère.

Le ministère des Affaires étrangères a beau jeu, dans ces conditions, de répondre à la Cour que si le ministère... lui a donné « pour président le directeur général des Affaires culturelles et techniques, pour secrétaire général et pour trésorier deux agents de cette direction générale, c'est afin d'exercer un contrôle plus serré de son fonctionnement ».

Le budget de l'association, qui a bénéficié de subventions de 6.079.606,87 F en 1962 de la part des Affaires étrangères et de 672.000 F de la part du ministère de la Coopération, est contrôlé, ainsi que les comptes de l'association par le contrôleur financier du ministère des Affaires étrangères (192).

2) *L'Association française d'action artistique :*

Association reconnue d'utilité publique par le décret du 16 mai 1923, l'Association française d'action artistique fut constituée pour répondre à un but d'expansion artistique française et d'échanges artistiques internationaux (art. 1 de son statut), elle est en fait

(191) Notamment dans le paiement des fournisseurs ce qui leur permet d'accorder des prix réduits.

(192) Les frais de fonctionnement de l'Association ne représentaient, en 1961, que 0,35 % de son budget.

l'agent d'exécution du service des échanges artistiques de la direction générale des Affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires étrangères.

Sa constitution en association visait à solliciter l'action du mécénat privé qui ne s'est pas vraiment manifesté. Aussi, pour l'exercice 1964 les subventions de l'Etat couvraient 107.500 sur 123.248 du budget administratif et 4.867.500 F sur 5.127.190 F du budget « manifestations ». Quoique son personnel administratif appartienne aux Affaires étrangères, dont elle émane pour l'essentiel, deux arguments militent en sa faveur. Le premier analogue à celui que nous avons rencontré avec l'Association pour la diffusion de la pensée française est d'ordre administratif, sinon financier. Il importe de permettre l'organisation rapide des tournées d'artistes à l'étranger, et d'en régler rapidement les dépenses, tout en ayant éventuellement la facilité d'effectuer des reports de crédits d'une année sur l'autre.

Le second argument est plus fondamental encore. Il concerne l'élaboration du programme d'action artistique à l'étranger, ainsi que le développe la réponse du ministère des Affaires étrangères à la Cour des comptes (193). « Il est important que les décisions concernant notre politique d'expansion artistique, proposées par le service compétent du ministère des Affaires étrangères soient en définitive prises par un conseil d'administration qui, sous la présidence du secrétaire général du ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles, et sous la vice-présidence du directeur général des Affaires culturelles et techniques au ministère des Affaires étrangères, groupe non seulement les chefs de services de tous les ministères intéressés mais les dirigeants de la Comédie Française, de la Réunion des théâtres lyriques nationaux, du T.N.P., de la R.T.F., des conservatoires, de la société des auteurs, de la S.A.C.E.M., de la société des Gens de lettres, de l'Institut international du théâtre, ainsi que des personnalités éminentes du monde des arts, du théâtre et de la musique ». L'Association étant soumise par le ministère au « même contrôle financier que l'administration », le ministère se déclare convaincu de ce que « les résultats obtenus par l'association ne pourraient être atteints si depuis 1923, date de sa création, l'on s'en était tenu aux procédures administratives habituelles ».

3) *L'Association nationale du livre français à l'étranger, et l'Association pour l'accueil des personnalités étrangères.*

Ces deux associations par lesquelles agit le ministère ont suscité les mêmes critiques et présentent les mêmes avantages que les deux précédentes.

(193) 7^e rapport de la Cour des comptes. Opus. cit. p. 158.

Ces quatre associations comme beaucoup d'autres ont sans doute violé les dispositions de l'article 15 du D.L. du 2 mai 1938 interdisant à l'association bénéficiaire d'une subvention d'en employer tout ou partie en faveur d'autres associations, et l'article 112 de la loi du 31 décembre 1945 proscrivant le cumul des subventions publiques au profit d'un même organisme (non suivie de textes d'application) ; de plus les démembrements de l'administration qu'elles constituent atténuent la rigueur des contrôles budgétaires, en particulier du principe de l'autorisation préalable de la dépense publique. La notion de service public et le statut de la fonction publique s'estompent, laissant la plus grande liberté aux administrations mères.

Il semble qu'il y ait là, pour des opérations aussi rebelles au droit public interne que les relations internationales et les activités culturelles, un phénomène presque inévitable.

D'autres exemples pourraient en être trouvé en matière de coopération avec les états africains et malgache (194).

II. *Les services extérieurs :*

On peut distinguer parmi eux deux degrés, d'une part les ambassades et les missions culturelles chargées de la gestion administrative de l'action culturelle pour tout un pays, et d'autre part, dépendant des précédentes, les établissements culturels proprement dits, dont les statuts peuvent être fort divers (195). Des différences subsistant entre l'organisation des services extérieurs dans l'étranger « traditionnel », les anciens états de la communauté, et l'Algérie, il importe de les étudier séparément. Plus encore qu'au niveau des administrations centrales, la coopération culturelle et la coopération technique, très largement complémentaires, sont associées au niveau des ambassades, dépendant d'un même conseiller souvent assisté, il est vrai d'un attaché à la coopération technique.

A) *L'étranger traditionnel.*

Il s'agit des Etats qui se trouvaient être du ressort de ministère des Affaires étrangères avant 1966.

(194) L'A.S.A.T.O.M., organisme chargé de l'organisation de stages, en est indiscutablement un. Cf. supra. B) La collaboration culturelle (des Affaires étrangères) avec les autres ministères.

(195) Nous étudierons dans l'action culturelle à l'étranger les établissements d'enseignement, quoique sur le plan intérieur français nous ayons renoncé à le faire. Ils ne sont pas séparables de l'action culturelle à l'étranger et relèvent des attachés culturels auprès des ambassades.

1) *La gestion administrative.*

Elle est le fait des ambassades, et plus précisément des conseillers et attachés culturels. Dans les pays où les établissements culturels et d'enseignement sont particulièrement nombreux, ils sont regroupés au sein d'une « mission culturelle » dont la personnalité est plus ou moins accentuée. Au Maroc et en Tunisie par exemple la tutelle de l'administration centrale des Affaires étrangères est très déconcentrée et les conseillers culturels sont de véritables recteurs à l'égard des missions culturelles. Autrement la tutelle est généralement assez stricte.

Sur le plan financier la gestion des ambassades et missions culturelles a toujours été délicate. Confiée à l'Agence comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires dirigée par l'Agent comptable, fonctionnaire supérieur du ministère des finances, représenté dans les différents postes par des préposés, agents comptables, dépendants du quai d'Orsay, la comptabilité des Affaires étrangères, particulièrement délicate, a toujours été source de difficultés entre ce ministre, le ministère des Finances et la Cour des comptes (196). Pour résoudre ces difficultés, à la suite des injonctions de la Cour des comptes, les deux ministères, des Finances et des Affaires étrangères, se sont mis d'accord pour généraliser la procédure de l'ordonnancement préalable des dépenses à effectuer à l'étranger, ainsi que celle des régies d'avance.

2) *Les établissements culturels publics :*

Ce sont des établissements aux statuts fort divers.

Les centres culturels et instituts n'ont pas de personnalité propre, et dépendent directement de l'ambassade. Par contre les établissements d'enseignement (197) ont très généralement la qualité d'établissements publics. Ainsi les lycées français à l'étranger (Londres, Bruxelles, Vienne, Madrid, etc...) sont des établissements publics français. Dans l'enseignement supérieur diverses écoles, instituts, centres de recherches, tout en dépendant des Affaires étrangères sont sous la tutelle pédagogique de certaines facultés françaises (198). Les établissements publics d'enseignement sont soumis à l'inspection pédagogique du ministère de l'Education nationale.

(196) La Cour des comptes avait sursi à statuer sur les comptes du 1959, 1960 et 1961.

(197) Qu'il ne faut pas confondre avec ceux dépendant d'associations privées comme la mission laïque ou les œuvres congrégationnistes. Cf. III, les œuvres privées.

(198) Ainsi l'Ecole supérieure des lettres et le Centre d'études et de recherches mathématiques et physiques de Beyrouth sont rattachés à l'Université de Lyon.

Un certain nombre de lycées franco-étrangers, tout en dépendant des Affaires étrangères ont un statut fixé par entente avec les autorités locales.

En Allemagne certains lycées français de l'ancienne zone d'occupation française relèvent directement du ministère de l'Education nationale. Quant aux instituts de recherches à l'étranger (archéologie, civilisations, langues, etc...), certains relèvent des Affaires étrangères mais d'autres du ministère de l'Education nationale ou des Affaires culturelles (Institut français d'Archéologie orientale du Caire, Casa Velasquez, Institut d'Archéologie d'Athènes, Ecole Française d'Archéologie de Rome, Académie nationale de France à Rome, Ecole française d'extrême orient dont le siège administratif, il est vrai, est au Collège de France).

B) *La Coopération* (199).

Dans les anciens Etats de la communauté, l'administration chargée de la coopération culturelle et technique est plus étoffée, mais il est également possible de distinguer des organes administratifs et des institutions culturelles ou d'enseignement.

1) *Les organes administratifs :*

Ils sont doubles, ce sont les missions permanentes d'aide et de coopération et les conseillers culturels.

Les missions permanentes d'aide et de coopération sont les Antennes du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) dans les pays intéressés (200) ; car c'est par le F.A.C. que passe l'aide de la France aux dits Etats. Composées chacune d'un chef de mission et de plusieurs conseillers, les missions d'aide et de coopération servent de joint entre les administrations des pays intéressés et le ministère (secrétariat d'Etat) de la Coopération. Rattachées aux chefs de missions diplomatiques, elles dépendent en fait directement du ministère de la Coopération (201). Le chef de mission est en effet nommé par décret sur rapport du ministre de la coopération. Ce même ministre nomme par arrêté les autres personnes de la mission, sauf les adjoints financiers nommés par arrêtés conjoints du ministre de la Coopération et du ministre des finances et des Affaires économiques ; les adjoints financiers sont d'ailleurs placés sous l'autorité conjointe de ce deux ministres et, apparte-

(199) Cf. N.E.D. N° 3330. « *La coopération entre la France, l'Afrique noire d'expression française et Madagascar* », opus. cit p. 10.

(200) Cf. même Section, - I - B) - 2° Les collaborations interministérielles bilatérales.

(201) Cf. Dt. 59.462 du 27 mars 1959, art. 4.

nant aux cadres du ministère des Finances, ils sont rémunérés par lui. Le problème se pose donc de la collaboration des missions d'aide et de coopération avec les conseillers culturels.

Les conseillers culturels pour leur part, dépendant du ministère des Affaires Etrangères ; leurs attributions ont été définies par une circulaire N° 48.524 du 28 novembre 1962. Ils doivent être tenus au courant des activités des missions permanentes d'aide et de coopération en matière d'enseignement et de formation, et participent aux travaux préparatoires et aux négociations relatives aux équipements culturels parascolaires. Ils ont droit de regard sur l'emploi des crédits destinés aux « œuvres privées » et décident de l'emploi de crédits mis à leur disposition, les prises en charge étant faites par les chefs des missions d'aide et de coopération ou leurs délégués mais pas par des fonctionnaires de l'ambassade. Les conseillers culturels enfin ont autorité sur les directeurs de centres culturels, et collaborent avec les inspecteurs d'Académie chargés de l'inspection des enseignants français ainsi qu'avec les autorités africaines (202).

2) *Les établissements culturels publics :*

Les centres culturels et bibliothèques dépendent évidemment directement des ambassades. Ils sont fort nombreux ; près de sept cents bibliothèques ont été créées ou alimentées en livres et périodiques par le ministère de la Coopération. Des formules nouvelles de diffusion culturelle ont d'ailleurs été trouvées. Ainsi un club des « Lecteurs de langue française » fournit des livres au prix de vente en France, et des « valises de brousse » permettent aux instituteurs de disposer d'un minimum d'ouvrages écrits.

Les établissements d'enseignement :

Les établissements d'enseignement d'Afrique noire d'expression française et de Madagascar au fonctionnement desquels la France prend une part importante sont des établissements nationaux des divers états où ils sont implantés. Cependant le fait qu'ils ont pris, sans coupure aucune, la suite d'établissements français, et l'importance de l'aide française, tout spécialement en enseignant leur confère un statut particulier que nous allons étudier par ordre d'enseignement. La consultation nécessaire entre le gouvernement français et les gouvernements africains et malgaches se fait au sein des « commissions mixtes » qui réunissent deux fois par an les représentants des divers états. Cette coopération se

(202) Un statut des conseillers culturels serait actuellement à l'étude, ces derniers ayant actuellement des origines fort diverses.

développe aussi à l'échelon local où autorités universitaires locales et françaises décident, en commissions mixtes, de l'octroi des bourses d'étude.

a) *L'enseignement supérieur et la recherche :*

Du côté français, il reste de la compétence directe du ministère de l'Education nationale de la République française, et plus spécialement de sa Direction de la coopération avec la communauté et l'étranger créée par le décret du 31 juillet 1959 (J.O. 6 août 1959) par la fusion du service universitaire des relations avec l'étranger et l'outre-mer et de la direction de l'enseignement et de la jeunesse au ministère de la France d'outre-mer. Le décret 61.373 du 13 avril 1961 (J.O. 16 août 1961 p. 3679) a d'ailleurs créé au ministère de l'Education nationale, auprès de la direction de l'enseignement supérieur un « Centre interuniversitaire de l'enseignement supérieur dans la Communauté et à l'étranger » (203), pour l'informer des questions concernant en particulier la coopération en matière d'enseignement supérieur.

Les établissements d'enseignement supérieur, universités ou centres d'enseignement supérieur sont des établissements publics nationaux des états concernés. On peut noter cependant certaines particularités. Ainsi l'Université de Dakar dont le statut fut fixé par l'accord de coopération du 5 août 1961 est un établissement public de la République du Sénégal, sous l'autorité de la Direction de l'enseignement supérieur du Sénégal ; il est géré par la France en la personne du recteur qui doit être désigné par accord des parties contractantes (art. 7 de l'accord), et qui est même temps directeur de l'enseignement supérieur. Le Centre d'enseignement supérieur d'Abidjan, maintenant université, fut créé par une décision du 31 juillet 1959, du président de la communauté ; patronné par l'Université de Paris, il avait la personnalité civile et l'autonomie financière. L'université de Tananarive, « Fondation nationale de l'enseignement supérieur Charles de Gaulle », prévue par l'article 3 de l'accord franco-malgache, est administrée par un conseil d'administration présidé par le président de la République et composé par les chefs des établissements publics d'enseignement supérieur et les représentants du personnel enseignant, dont un certain nombre de français. Les statuts de l'Université de Yaoundé et de la Fondation d'enseignement supérieure de l'Afrique centrale (F.E.S. A.C.) sont plus originaux : L'université fédérale du Cameroun a été officiellement créée par un décret camerounais, du 8 octobre 1962 et a commencé à fonctionner à Yaoundé en novembre 1962. Son statut fut fixé en plusieurs étapes par une convention culturelle

(203) Cf. supra I... Les administrations centrales. B)... La collaboration avec l'Education Nationale.

franco-camerounaise du 13 septembre 1960 dont les textes furent complétés en 1961 après la réunification des deux Cameroun, puis en août 1962 où furent signés de nouveaux accords en matière d'enseignement supérieur. L'originalité de l'Université fédérale de Yaoundé tient au fait qu'elle est fondée sur le principe des « chaires de fondation », la France prenant en charge l'enseignement du droit et des propédeutiques lettres et sciences.

L'originalité de la fondation d'enseignement supérieur de l'Afrique centrale (F.E.S.A.C.) est d'un autre ordre. Son origine remonte à un accord signé par la France, le Congo, la République centrafricaine et le Tchad, le 15 août 1960 (J.O.R.F. 24 nov. 1960), auquel s'est joint le Gabon par accord du 12 décembre 1961. La F.E.S.A.C. réunit les établissements d'enseignement supérieur d'Afrique équatoriale (204), sous l'autorité des ministres de l'Education nationale des quatre Etats et avec la coopération de la France. L'administration de la F.E.S.A.C. est la suivante : un conseil d'administration de quatorze membres, dont les quatre ministres de l'Education nationale des territoires intéressés, assumant à tour de rôle la présidence pour une année civile, se réunit au moins une fois par an. Ses décisions sont soumises à l'approbation des chefs d'états. Pour assurer la coopération entre la France et la F.E.S.A.C. une commission mixte franco-équatoriale examine le plan de développement et le projet du budget de la F.E.S.A.C.. Composée de 3 représentants par république africaine et de 4 pour la République française, la commission arrête ses propositions d'un commun accord et les transmet à chacun des gouvernements intéressés. Enfin la F.E.S.A.C. est placée sous le contrôle d'un recteur français.

Etudes et recherche :

L'effort de la France en matière de recherche outre-mer est ancien et important. Commencé bien avant l'indépendance des nouveaux états, il se poursuit au sein des mêmes organismes, aux statuts très divers, allant de l'établissement public à la société privée. Ces organismes sont innombrables, leur vocation essentiellement technique et économique fait que nous ne les étudierons pas dans cette étude (205).

(204) Le Centre d'enseignement supérieur de Brazzaville (droit, lettres, sciences), l'institut d'études agronomiques de la République centrafricaine, l'institut polytechnique du Gabon, et l'institut zootechnique du Tchad.

(205) Cf. sur ces points N.E.D. N° 3330 *La coopération...* opus. cit. p. 37 et s.

b) *Les enseignements secondaires, primaires et techniques :*

L'enseignement public se déroule dans des établissements de statut local. La coopération dans ce domaine suit généralement les mêmes principes et les mêmes modalités que l'enseignement supérieur. Du côté français le rôle du ministère de l'Education nationale, essentiellement pourvoyeur d'enseignants, y est moindre et celui du ministère de la Coopération plus important. Les investissements scolaires du F.A.C. ont représenté en 1964, 88,1 millions, soit 16,2 % du total des investissements financés par ce fonds. Si seulement 1,6 % du corps enseignant primaire est français (essentiellement des conseillers pédagogiques), la proportion est de 70 % pour le secondaire « degré court » et 84 % pour le secondaire « degré long » ; c'est dire la part qui incombe à la France dans ce domaine, alors que certains états africains consacrent déjà 20 % de leur budget à l'éducation nationale sans pour cela scolariser beaucoup plus de 10 % des jeunes en âge de l'être.

C) *La coopération culturelle avec l'Algérie.*

1) *L'enseignement et la recherche (206).*

Pour l'Algérie le souci constant du gouvernement français, durant les premières années de coopération, consécutives à l'indépendance, fut de mettre la coopération culturelle et technique à l'abri d'une « tension » possible des relations politiques entre les deux états. D'autre part, le programme de coopération culturelle et technique fut élaboré en tenant compte du maintien, primitivement escompté, d'une population de souche européenne relativement nombreuse. Ces deux raisons ont abouti à la création d'un établissement public français, « *L'Office universitaire et culturel français* », devant regrouper les établissements français délivrant en Algérie un enseignement conforme aux programmes français (207). Le statut de l'Office universitaire et culturel devait lui assurer une relative autonomie à l'égard des pouvoirs publics (208).

Mais l'Office universitaire et culturel ne fait que réunir des établissements français. En ce qui concerne les établissements algériens le gouvernement français y détache de très nombreux enseignants à titre civil, ou au titre du service national.

(206) N.E.D. N° 3252. 7 janvier 1966. *La coopération culturelle et technique entre la France et l'Algérie.*

(207) Un protocole signé en septembre 1962 confiait à l'office 5 instituts de recherches, 18 lycées et 2.430 classes de 1^{er} degré. Ces chiffres furent évidemment considérablement réduits par un protocole de 1963.

(208) Cf. supra I. L'administration centrale. B) La collaboration avec les autres ministères, b) l'Education nationale.

Pour la recherche où la présence des savants français restait encore plus indispensable, une autre formule de coopération fut trouvée à la suite du protocole culturel franco-algérien du 11 juin 1963. Un établissement public international, « *le Conseil de la recherche scientifique* », se vit confier pour quatre ans la gestion de quatre instituts de recherche primitivement administrés par l'Office. Il s'agissait de l'Institut d'études nucléaires, du Centre Pierre et Marie Curie, du Centre de recherches anthropologiques, préhistoriques et ethnographiques et de l'Institut océanographique. Ce statut international, étape intermédiaire vers « l'algérianisation », permit de continuer à associer à la gestion de ces centres les savants français qui en faisaient le renom avant l'indépendance, ainsi que le conseiller culturel de l'ambassade de France, le directeur de l'Office universitaire et culturel français en Algérie et six membres nommés par le gouvernement algérien, sous la présidence du directeur algérien de l'enseignement supérieur. Un recteur français administre le Centre.

2) *Les échanges culturels :*

Ils se sont développés, progressivement après la coupure de 1962, d'une façon tout à fait comparable aux échanges avec les autres pays étrangers. Quant aux institutions publiques, parapubliques ou privées qui y participent ce sont les mêmes que pour les autres sphères géographiques d'action des Affaires étrangères. Il existe en Algérie quatre centres culturels français, à Alger, Oran, Constantine et Bône (Annaba), ainsi qu'une « Antenne » à Tlemcem. Là aussi il semble que l'on ait voulu « décentraliser » la gestion de l'effort culturel français pour la mettre à l'abri d'événements politiques éventuels, puisque la gestion des centres culturels serait confiée à « *l'Association pour la diffusion et la culture française en Algérie* » (A.D.C.F.A.). En outre, et cela est particulier à l'Algérie, trente deux « maisons des enseignants et de la coopération » poursuivent un double but, servir de foyer culturel aux coopérants, fort nombreux, isolés des grands centres, et permettre le perfectionnement pédagogique des enseignants français et algériens. Ces « maisons des enseignants » sont constituées en associations déclarées, sous les noms qui leur conviennent, avec accord des autorités consulaires. Des statuts types leur ont été conseillés pour assurer une certaine unité à l'ensemble. Chacune est gérée de façon autonome et subventionnée dans les formes fixées par le contrôle financier français en Algérie pour toutes les associations. L'ensemble des maisons est placé sous l'égide d'un comité composé de représentants de la mission culturelle, de la coopération technique, de l'Office universitaire et des syndicats d'enseignants. Ce comité examine les projets de création, de statuts et de ressources.

3) *Coopération technique* :

La coopération technique franco-algérienne est très développée et affecte différentes formes. La plus classique et la plus nécessaire consiste en la mise à la disposition de l'administration algérienne, d'un personnel qualifié ; ainsi, dans le secteur culturel, la Radio-diffusion-Télévision-Algérienne bénéficie de la collaboration de techniciens de l'O.R.T.F. et de prêts de programmes. Il n'est pas du domaine de notre étude d'étudier les organismes innombrables, publics et privés chargés de la réalisation de la coopération technique et économique (209).

Le domaine de la documentation technique reste cependant essentiellement culturel.

La documentation technique est essentielle à tout organisme public et privé et au maintien des relations culturelles et techniques entre la France et l'Algérie, aussi un effort important a-t-il été fait dans ce domaine conformément à une stipulation expresse de la déclaration relative à la coopération technique franco-algérienne. De très nombreux abonnements à des revues techniques et scientifiques sont servis aux divers chefs de services et aux bibliothèques. De plus un centre de documentation technique géré par « *l'Association pour l'organisation de missions de coopération technique* » (A.S.M.I.C.) se charge d'informer toute personne désireuse de l'être et de maintenir dans ce domaine une liaison permanente entre l'ambassade de France et les services algériens.

Ainsi qu'il vient d'être dit ci-dessus, la coopération technique avec l'étranger est un domaine où l'activité des organismes privés est essentielle ; elle l'est autant, sinon plus dans les domaines strictement culturels. Il convient maintenant d'étudier cette collaboration entre les administrations chargées de l'action culturelle à l'étranger et les divers organismes privés poursuivant les mêmes objectifs.

III. *La collaboration des organismes privés à l'action culturelle à l'étranger.*

Cette collaboration est essentielle à l'action culturelle française à l'étranger et, de tous temps, l'administration a tenu à l'encourager. Outre les économies considérables qu'elle entraîne sur le plan financier, car elle utilise largement le bénévolat, les vocations et les bonnes volontés étrangères locales, voire les dons, legs et fondations, cette action privée purifie l'action culturelle de tout caractère officiel de propagande ; elle a de plus l'avantage de

(209) Sur ces questions cf. N.E.D. 3252, opus. cit., « *La coopération culturelle et technique entre la France et l'Algérie* ».

mettre partiellement l'action culturelle à l'abri des crises politiques, et de faire apparaître la culture française sous des angles plus diversifiés et moins superficiels. De son côté, la collaboration avec des organismes privés à buts lucratifs, présente l'avantage d'alléger l'effort de l'Etat et d'associer, moyennant de fortes incitations financières, les milieux professionnels aux efforts de diffusion culturelle ; cette politique est particulièrement développée en matière de cinématographie, de journaux et de livres.

A) *Les organismes à but non lucratif.*

Il s'agit des diverses associations privées (et non des démembrements de l'administration, déjà étudiés), placées sous le régime de la loi de 1901, ou des diverses congrégations religieuses, qui s'occupent d'enseignement, de culture, d'animation, d'éducation populaire et de jeunesse.

1) *Enseignement et culture :*

Il importe de distinguer les organismes subventionnés au plan national, des organismes congréganistes privés qui bénéficient d'une aide généralement moindre et d'une autre nature. Des cas particuliers sont cependant à signaler.

a) *Les grandes associations nationales.*

Il s'agit des organisations qui se consacrent essentiellement à l'action culturelle à l'étranger, et plus particulièrement à l'enseignement. Ces associations sont l'Alliance Française, la plus importante et la plus ancienne, la Mission Laïque Française, l'Alliance Israélite Universelle et le comité Protestant des Amitiés Françaises à l'étranger. Il arrive cependant que dans certains pays des associations locales bénéficient des mêmes avantages que les associations nationales (210).

L'Alliance Française (211).

En 1965, l'Alliance Française, créée en juillet 1883 « pour maintenir et étendre l'usage de la langue française, clef d'une grande civilisation », reçut des Affaires étrangères 500.000 F pour le fonctionnement de son siège central, 1.418.000 F pour le fonctionnement de ses établissements à l'étranger, 400.000 F au titre

(210) Ainsi en Colombie, au Mexique et au Pérou où des lycées français dépendent d'associations locales, et au Canada où le collège Stanislas de Montréal dépend du collège Stanislas de Paris.

(211) Cf. l'avis déjà cité, présenté au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 1966, sur les relations culturelles avec l'étranger, par M. Pierre Weber, député. J.O. Documents Ass. Nation. 17 fév. Annexe N° 1589

des investissements. De plus toutes ses sections importantes à l'étranger ont à leur tête un professeur ou un instituteur français détaché du ministère de l'Education nationale, choisi par accord entre les Affaires Etrangères et la direction parisienne de l'Alliance Française et rétribué par le département, comme les professeurs détachés dans les établissements d'enseignement, conformément au décret du 5 mai 1950. Parfois plusieurs professeurs sont adjoints aux directeurs des sections selon le même processus. Au total 248 professeurs en 1965 ont été mis à la disposition de l'Alliance Française selon cette procédure, et l'on peut estimer à plus de 7 millions de francs 1965 le coût de leurs traitements. En tenant compte des très nombreux films, livres et périodiques envoyés par la Direction générale des Affaires culturelles et techniques aux diverses sections de l'étranger, c'est à dix millions que l'on peut chiffrer, pour 1965, l'aide de l'Etat à l'Alliance Française.

En contrepartie de cette aide l'action de l'Alliance Française se diversifie, selon les besoins des pays, et l'ancienneté de son implantation. En Europe et aux U.S.A. où l'enseignement du français est développé, son activité n'est pas essentiellement tournée vers l'enseignement ; ses comités formant surtout des cercles culturels qui prolongent l'action des centres culturels de nos ambassades. En Amérique latine où son action est ancienne et ses sections nombreuses, un effort est fait pour étendre son influence, traditionnellement tournée vers une élite raffinée, à de nouvelles catégories sociales et à des activités modernes ; les nouvelles techniques audiovisuelles doivent permettre de familiariser rapidement une plus grande partie de la population à la langue française. Dans les Etats nouvellement indépendants, il s'agit parfois de faire connaître la civilisation française à des populations qui n'ont jamais été en contact avec elle ; aussi les projections cinématographiques, les procédés audio-visuels, les représentations auront d'abord à provoquer l'intérêt de la population avant même de chercher à l'initier à la langue. Dans les Etats africains et malgache de l'Afrique Francophone, l'Alliance française cherche surtout à organiser des cours de français pour les adultes qui n'ont pu bénéficier de la scolarisation trop récente et trop partielle. Dans ces pays francophones des personnalités nationales participent à la gestion des comités de l'Alliance Française.

b) *L'enseignement privé congréganiste :*

L'enseignement donné à l'étranger par les congrégations religieuses françaises ou étrangères ne se fait pas toujours en langue française mais le français y occupe généralement une place de choix : aussi le département des Affaires étrangères aide ces établissements par l'envoi de livres, le remboursement de certains voyages de professeurs en France, et en accordant aux futurs enseignants

congréganistes, de nombreuses bourses de noviciat pour qu'ils accomplissent leur formation en France dans des établissements français.

Cette action congréganiste est particulièrement développée dans l'Afrique noire d'expression française et à Madagascar et le secrétariat d'Etat à la Coopération l'encourage fortement (212). Un tiers de la population scolaire est accueillie, en Afrique et à Madagascar, dans des établissements privés. Suivant en cela sa politique en matière d'enseignement public, le secrétariat d'Etat tend à restreindre les crédits d'aide à la construction, qui ne dépassent jamais 50 % des devis, au profit de l'aide au fonctionnement et surtout à l'équipement pratiquant ainsi une politique sélective de recherche d'un enseignement approprié et de qualité. Le département a ainsi pris en charge en 1966-1967 les frais de voyage de 450 appelés du contingent (1.2 millions de francs) rémunérés par les établissements intéressés. Il offre par ailleurs une rémunération complémentaire allant de 550 à 1.100 F par mois aux professeurs laïcs titulaires au moins d'une licence. Il finance des stages de formation et accorde des bourses aux enseignants africains (900.000 F pour les stages et 500.000 F pour une centaine de bourses) ; peuvent bénéficier de ces bourses des religieux africains venant compléter en France leur formation théologique. L'aide en matériel pédagogique se fait de plus en plus importante (1.6 millions de francs en 1965), sous forme de laboratoires, de machines destinées à la formation professionnelle, et surtout de livres (1.4 millions F). Alors que jusqu'en 1964 les établissements achetaient les livres de leur choix et envoyaient ensuite leurs factures au ministère, la procédure changea à partir de 1965. Cette année-là fut organisée par le ministère une réunion des directeurs nationaux de l'enseignement privé pour dresser une liste des manuels les mieux adaptés à chaque discipline ; à partir de cette liste, diffusée dans les établissements, sont adressées les demandes d'ouvrages et le ministère passe lui-même des commandes groupées à des conditions plus avantageuses que précédemment. Le secrétariat d'Etat prend également à sa charge la moitié des frais de voyages des enseignants, laïcs ou religieux, qui effectuent en Afrique des séjours de deux ou trois ans (1.25 millions F). Enfin diverses aides affectées peuvent être accordées à des opérations particulières de formation rurale et professionnelle, ainsi qu'à des établissements privés dispensant un enseignement conforme aux programmes français à de jeunes français résident en Afrique, à défaut d'établissement public français.

(212) Cf. rapport d'activité 1964-1966 de la direction de la Coopération culturelle et technique au secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération ; p. 68 et s.

Thèse de Madame SIMO-MBOBDA, opus. cit. p. 193 et s.

c) *Les cas particuliers : Le Liban.*

Dans certains pays où l'action culturelle de la France est ancienne et où il a fallu qu'elle s'adapte à des conditions locales particulières, la collaboration entre l'administration française et des organismes privés revêt des formes particulières qui prouvent à quel point les relations internationales et l'action culturelle tout à la fois ont du mal à se faire à des moules juridiques bien définis et uniformes (213). Un bon exemple en est fourni par les établissements d'enseignement supérieur français au Liban. Ces établissements peuvent être groupés en deux catégories, ceux qui sont gérés plus ou moins directement par la mission culturelle et universitaire française au Liban, et l'Université Saint-Joseph, en ce qui concerne l'enseignement supérieur.

Les instituts et établissements d'enseignement supérieur gérés par la Mission culturelle et universitaires.

Un certain nombre d'établissements publics sont gérés par l'ambassade et pédagogiquement rattachés aux facultés de l'Université de Lyon. Le conseiller culturel fait un peu fonction à leur égard de vice-recteur. Ce sont l'Institut français d'archéologie, la mission archéologique permanente, l'Ecole supérieure des lettres, l'Institut de Géographie du Proche et Moyen-Orient, le centre d'études et de recherches mathématiques et physiques, l'Institut de radiologie et de lutte contre le cancer. Les titres d'Etat délivrés par ces établissements le sont par des jurys présidés par des professeurs lyonnais.

L'université Saint-Joseph.

Cette université dont l'administration échoit à la Compagnie de Jésus, est le plus important des établissements d'enseignement supérieur français au Liban. Ayant le titre d'université depuis 1881, année où le Saint-Siège éleva l'ancien séminaire en « Faculté de théologie », elle se vit reconnaître successivement pour le gouvernement français la responsabilité d'une Ecole (1883), puis « Faculté française de médecine et de pharmacie » (1889) puis en 1913 d'une école de droit, promue en 1948 faculté de plein exercice, et d'une école d'ingénieurs dont le diplôme d'ingénieur civil, contresigné par le ministre français des Affaires étrangères permet d'entrer sur

(213) L'école française de droit du Caire « quoique constituée sous la forme d'une association doit être regardée, tant en raison du but qu'elle poursuit que de son organisation et du recrutement de son personnel enseignant comme un établissement public de l'enseignement supérieur français », « les litiges concernant ses professeurs, nommés et rémunérés par les Affaires Etrangères, sont de la compétence du Conseil d'Etat ».

C.E. 24 décembre 1937, Section, Sieur de La Bigne de Villeneuve, Lebon, p. 1089.

titre dans des écoles spécialisées d'architecture, ponts et chaussées, électricité, etc... Un institut de lettres orientales fondé en 1937 prépare à divers certificats (Littérature arabe, Islamologie, etc...) de la licence ès-lettres française ainsi qu'à un diplôme qui lui est propre, un « doctorat en lettres arabes de l'Université Saint-Joseph ».

A l'ombre de ces établissements se sont développés d'autres écoles ou instituts. La faculté française de médecine et de pharmacie s'est adjoint une « école dentaire » (1920) une « école de sages-femmes » (1922), une « école d'infirmières » (1942).

La faculté de droit et des sciences économiques de Beyrouth, en vertu d'un accord entre les gouvernements libanais, français et la Compagnie de Jésus constitue depuis 1959 (214), une des deux branches de la faculté de droit de l'université libanaise, et d'autres accords, en 1965, lui ont permis de décerner désormais, au terme des mêmes cours et des mêmes examens les deux licences en droit, libanaise (215) et française (216).

Elle décerne également le doctorat en droit français (arrêtés du 4 mai 1960 et 12 juin 1963, relatifs au nouveau régime des D.E.S. à la Faculté de droit et des sciences économiques de Beyrouth). Elle prépare à certains diplômes qui lui sont propres dans ses instituts de sciences politiques, de gestion des entreprises, de criminologie, et de recherches d'économie appliquée.

L'exposé des enseignements et des titres délivrés par l'Université Saint-Joseph de Beyrouth laisse percevoir la complexité de son statut.

Université libre, dépendant d'une congrégation rattachée au Saint Siège, elle comprend plusieurs établissements, facultés, écoles et un institut (celui des lettres orientales) reconnus soit par le gouvernement français, soit par le gouvernement libanais, soit par les deux.

Il importe donc de connaître quels sont les contrôles exercés par ces deux gouvernements en contrepartie de leur reconnaissance et de leur soutien.

Du côté français, le gouvernement détache et rémunère auprès des facultés de droit et des sciences économiques, de médecine et de pharmacie, de l'école supérieure d'ingénieurs, un certain nom-

(214) Décret présidentiel libanais du 14 nov. 1959.

(215) Décret présidentiel N° 2.643 du 21 sept. 1965.

(216) Arrêtés du ministre français de l'Education nationale des 30 juillet 1963 et 10 sept. 1965. Dt. 8 oct. 1965.

bre de professeurs titulaires (217). Pour la faculté de droit et l'école supérieure d'ingénieurs ce détachement, qui pose certains problèmes, s'opère par l'intermédiaire de l'« Association lyonnaise pour le développement de l'enseignement supérieur et technique à l'étranger », association de 1901 constituée en 1913 par une association d'universitaires lyonnais et de représentants de la chambre de commerce de Lyon. Cette association possède donc certaines prérogatives quant au fonctionnement des établissements concernés. Des professeurs de l'Université de Lyon président les jurys délivrant des titres reconnus par l'Etat français. La faculté de médecine dont la reconnaissance est plus ancienne (218), subit une moindre tutelle de la part du « Conseil supérieur de la faculté française de médecine et de pharmacie de Beyrouth » dont le siège est à Paris. Les examens sont également présidés par des professeurs métropolitains. Le Conseil d'Etat français a affirmé que cette faculté de médecine ne pouvait être considérée comme un établissement public français, la Compagnie de Jésus étant propriétaire de l'établissement et choisissant les professeurs sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires Etrangères (219). Il en est de même de la faculté de droit.

Du côté libanais, la faculté de droit et des sciences économiques de l'Université Saint-Joseph constituant une des deux branches de la faculté de droit de l'Université Libanaise, les titres libanais sont délivrés par des jurys comprenant de hauts fonctionnaires libanais, alors que le père chancelier de la faculté de droit assiste aux réunions du conseil de l'Université libanaise délibérant de l'enseignement juridique au Liban. Ainsi, outre l'« Association lyonnaise » qui a sa compétence propre en matière d'enseignement du droit, l'Université Saint-Joseph, autonome en ce qui concerne certains de ses établissements, dépend, pour certains autres de deux autorités étatiques distinctes.

2) Education populaire — jeunesse — animation :

Les Affaires étrangères subventionnent les échanges de jeunes avec l'étranger et en particulier les organismes qui les réalisent. Mais les principaux d'entre eux, C.O.G.E.D.E.P., C.O.T.R.A.V.A.U.X. (220) et les chantiers internationaux, sont essentiellement de la compétence du ministère de la jeunesse.

(217) Sur un total de 270 professeurs en 1965-1966, les trois quarts sont de nationalité libanaise, l'autre quart de nationalité française, pour la plupart détachés par le département.

(218) Elle fut reconnue en 1883 comme école française de médecine et en 1888 comme faculté française de médecine.

(219) C.E. 1^{er} avril 1949, ass. Sieur Itani. Lebon p. 161.

(220) Cf. infra.

Cependant une collaboration assez étroite s'est développée entre les organisations de jeunesse et d'éducation populaire d'une part, et les secrétariats d'Etat à la Coopération et à l'Algérie d'autre part.

En Afrique Noire francophone et à Madagascar, alors que pour l'animation des adultes les administrations ont fait appel à des organismes spécialisés d'Etudes et de réalisation tels que l'I.R.A.M., la S.A.T.E.C., le B.D.P.A., le C.I.D.R., pour la formation et l'animation de la jeunesse, en dehors des services officiels des états (221), elles encouragent les nombreuses associations de jeunesse implantées en Afrique : scouts, éclaireurs, mouvement rural de la jeunesse catholique, maisons familiales d'apprentissage rural. Sont ainsi subventionnés l'envoi d'animateurs français de ces mouvements en Afrique et la venue en France de leurs responsables africains. Sont également encouragées certaines réalisations particulières de ces organismes, ainsi les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active des Scouts de France (C.E.M.E.A.), le centre laïque d'étude et de recherche des associations africaines et malgache (C.L.E.R.A.M.) ; l'association de cogestion pour le travail volontaire des jeunes en France et dans les territoires d'outre-mer (COTRAVAUX), l'agence de cogestion pour les déplacements à but éducatif (C.O.G.E.D.E.P.), les caravanes EROM des éclaireurs de France et le comité scolaire France-Afrique-Madagascar sont spécialement chargés de recevoir les dirigeants africains des mouvements de jeunes.

Un comité de coordination de l'action sociale en Afrique et à Madagascar a été créé au sein du secrétariat d'Etat à la Coopération pour permettre aux organisations privées s'intéressant à l'Afrique de mieux connaître ses besoins.

Mais la collaboration avec les associations privées est allée beaucoup plus loin encore, puisque du côté du secrétariat d'Etat à la Coopération comme des associations plusieurs actions d'envergure ont été lancées d'un commun accord. Ainsi en fut-il récemment de l'« opération W » lancée par les Scouts de France en liaison avec les mouvements de jeunesse africains et consistant dans le parrainage et l'aide apportés par des groupes de jeunes français à des chantiers et « micro-réalisations » à caractère économique et social, effectués en Afrique et à Madagascar par des jeunes africains ; cette réalisation, qui touche plusieurs centaines de milliers de jeunes a reçu le patronnage du secrétaire d'Etat à la Coopération. Inversement, c'est avec l'appui de mouvements de jeunesse, plus spécialement des mouvements ruraux que le secré-

(221) Jeunesses pionnières, services civiques, etc... auprès desquels sont détachés des militaires du contingent.

tariat d'Etat a créé l'« *Association française des volontaires du progrès* ». Cette association envoie dans la brousse, pour faire de l'animation de base, quatre cents jeunes ayant déjà accompli leur service militaire et acquis en France des compétences utiles à la vie rurale, qui partagent, par équipes de trois à huit la vie des villageois pendant un minimum de deux années. Les volontaires du progrès qui ne reçoivent sur place qu'un très maigre salaire sont par contre assurés à leur retour en France d'un certain pécule qui doit leur permettre, avec l'aide des organisations professionnelles, de se réintégrer dans la vie professionnelle (222).

Ainsi la collaboration d'organismes privés à but non lucratif permet de donner à la coopération toute sa souplesse, sa dimension humaine, et d'accentuer son caractère désintéressé, elle est donc essentielle (223).

B) *La collaboration avec les organismes privés à but lucratif.*

Cette collaboration est indispensable pour compléter l'aide directe dispensée par le gouvernement français à l'étranger sur le plan culturel. Elle tend à long terme, à développer des réseaux commerciaux efficaces et à gagner une clientèle nouvelle aux industries culturelles françaises, et tout particulièrement à l'industrie cinématographique et aux maisons d'éditions françaises.

1) *Le cinéma :*

Pour les pays ressortissant du ministère des Affaires étrangères, la collaboration se fait entre les Affaires étrangères et les organismes professionnels du cinéma français, quant à la propagande à l'étranger, l'organisation de semaines du cinéma français, de festivals, ou quant à la formation de techniciens étrangers à l'I.D.H.E.C. (224).

Pour les pays dépendant du secrétariat d'Etat à la coopération, la collaboration entre l'administration française, les Etats concernés et l'industrie cinématographique, revêt également d'autres

(222) On peut l'analyser comme un démembrement de l'administration, qui lui procure l'ensemble de ses ressources et contrôle de très près ses activités ; elle n'en conserve pas moins une certaine autonomie qui assure une plus grande collaboration de ses membres et une souplesse plus appropriée à la coopération internationale. Cf. J. LABOUREAU, « *Les volontaires du progrès* » - Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération - 1966, p. 627.

(223) Des échanges comparables, organisés par les syndicats étudiants, les associations de jeunesse et d'éducation populaire se sont multipliés avec l'Algérie, encouragés par le Secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes. Cf. N.E.D. N° 3252 - 7 janvier 1966, p. 23 et s.

(224) Cf. supra, le Centre national de la cinématographie.

formes. L'administration a encouragé la création du « *Consortium Audiovisuel International* » (C.A.I.), société anonyme groupant les quatre firmes françaises d'actualités, publiques ou privées, les Actualités Françaises, Eclair, Gaumont et Pathé. Ce consortium aide les gouvernements à produire des bandes d'actualités et des courts métrages éducatifs, proposant pour cela une aide technique et financière qui est complétée par l'envoi de stagiaires à l'O.C.O. R.A. et à l'I.D.H.E.C. à Paris. Enfin dans plusieurs Etats (225), ont été constitués des sociétés mixtes franco-africaines.

En Algérie, où existe un « *Centre national du cinéma algérien* », toute coopération en matière cinématographique, notamment en matière de formation technique, passe par ce centre. En ce qui concerne le cinéma commercial français, il continue à alimenter une grande partie des salles algériennes, malgré la longueur des procédures d'obtention des visas et la lenteur des paiements (226).

2) Les livres :

Pour bénéficier des crédits du « *fonds-culturel-livre* », désormais réservés à l'aide collective et non plus aux exportateurs à titre individuel, les professionnels se sont groupés en divers organismes avec lesquels collabore l'administration des Affaires Etrangères. « *L'Association nationale du Livre français à l'étranger* », présidée par un homme de lettres, gérée par des représentants, des éditeurs et du ministre des Affaires Etrangères, siège dans un local prêté par le syndicat national des éditeurs (227). Elle accueille des stagiaires étrangers, organise des séminaires, établit des bibliographies sélectives, des études de marchés et examine des contrats d'édition et de traduction. Pour l'exportation, les éditeurs ont créé des sociétés conventionnées par les Affaires Etrangères et bénéficiant de ses subventions : SODEXPORT pour les livres scientifiques et techniques, UDEFOR pour les livres de religion, SPELD pour les livres de sciences économiques et juridiques. Enfin, ils ont constitué une société de cautionnement mutuel de l'édition française, SOCMEF, pour aider à l'édition d'ouvrages peu rentables mais présentant un incontestable intérêt pour l'action culturelle à l'étranger. Tous ces organismes sont subventionnés, et leur action s'est révélée très efficace (228).

En Afrique noire et à Madagascar les éditeurs ont cherché des

(225) Gabon, Côte d'Ivoire.

(226) Lenteur dûe, pour une grande partie, au contrôle des changes et des transferts établi par l'Algérie.

(227) Cf. rapport de la Cour des comptes. Années 1960 et 1961. Réponse du ministère des Affaires Etrangères, p. 158-159.

(228) L'exportation a cru de 15 % en 1965 à la suite de leur constitution.

moyens appropriés pour étendre leurs débouchés tout en participant à l'effort de formation et de promotion culturelle. Certaines publications françaises envoient leurs invendus à des écoles. D'autres maisons d'édition, spécialisées dans la publication d'ouvrages scolaires ou culturels se sont groupées en 1963 en une association pour le développement éducatif et culturel l'A.D.E.C.. Cette association, qui comprend les éditions du Cerf, Didier, Hatier, Mâme, Fernand Nathan, bénéficie du soutien du secrétariat d'Etat de la coopération qui, bien entendu, lui accorde la préférence. L'ADEC prévoit l'organisation de stages de librairie en France et d'expositions en Afrique. Certains éditeurs ont créé des collections destinées à l'Afrique (229). Au terme d'accords passés avec les éditeurs le département s'est engagé à verser une subvention d'un franc français par ouvrage de 96 pages vendu en Afrique, à condition que cet ouvrage ne coûte pas à l'acheteur plus de 50 F à 75 F. C.F.A. selon la qualité de la présentation ; chaque titre doit faire l'objet d'un agrément préalable.

Les efforts actuels du secrétariat d'Etat et des professionnels portent également sur l'organisation de la distribution, le financement de stocks et de réseaux de distribution organisés par certaines institutions culturelles, les missions en particulier. Pour remédier aux carences de la distribution le secrétariat d'Etat a suscité la création du « *Club des lecteurs d'expression française* », le C.L.E.F., afin de promouvoir la vente par correspondance ; cette association sans but lucratif propose à ses adhérents africains des livres aux prix pratiqués en France.

En Algérie, une partie du réseau de distribution avait résisté à la crise de l'indépendance et au départ de la grande majorité des européens ; mais, depuis, les difficultés des transferts de fonds, et la concurrence de nouveaux organismes de diffusion algériens ont suscité le départ de presque tous les libraires français. Les maisons d'éditions françaises ont cherché, sans grand succès, des solutions individuelles en constituant des filiales algériennes. Aussi les services culturels français cherchent-ils actuellement d'autres remèdes. Un bureau du livre, créé en 1963 au sein des services culturels français aide à l'animation des services commerciaux mais aussi à la diffusion en dehors de ces services devenus insuffisants, tout particulièrement en concourant à la reconstitution, au fonctionnement et à la création des bibliothèques en accord avec la « *Bibliothèque nationale algérienne* » (B.N.A.). Ainsi la mission culturelle selon le vœu de l'administration de la B.N.A. a demandé au syndicat national des éditeurs de mettre au point une exposition sur le thème « Le livre et la culture populaire ». Cette exposition

(229) « Collection classique », chez Nathan, collection « je sais tout » chez Hachette, collection « culture et promotion » chez Didier.

réunissant plus de mille livres de poche remis par les éditeurs, ainsi que des panneaux réalisés par les soins du syndicat eut un certain succès en octobre 1965 à Alger, puis dans les principaux centres algériens.

IV. *L'action culturelle multilatérale.*

Une partie de l'action culturelle de la France à l'étranger est « multilatérale » c'est-à-dire qu'elle s'exerce par accord et sur consultation de plusieurs Etats ou institutions étrangères. Cette multilatéralisation peut revêtir diverses formes, la multilatéralisation de l'action bilatérale, la participation à des institutions internationales gouvernementales, et l'encouragement des institutions internationales non gouvernementales.

A) *La multilatéralisation de l'action bilatérale.*

Il peut s'agir ici de faire participer collectivement à la définition d'une politique culturelle les pays qui bénéficient individuellement de l'aide culturelle bilatérale de la France. C'est la politique actuellement suivie avec les pays d'Afrique noire francophone et Madagascar. Cette politique a l'avantage de réaliser dans les faits un certain regroupement culturel des pays francophones.

Ainsi les ministres de l'Education Nationale africains, malgache et français se réunissent-ils deux fois par an pour préciser les modalités de la coopération culturelle en matière d'éducation.

De leur côté dans le cadre du traité de coopération de 1963, la France et la République fédérale d'Allemagne ont constitué une commission mixte pour la coordination de l'aide au tiers monde, se réunissant soit à Bonn, soit à Paris, avec la participation des ministres concernés par les questions examinées. De la même façon l'année 1965 a vu se dérouler des rencontres franco-britanniques au niveau des ministres, et franco-canadiennes sur la même question de la coordination des aides bilatérales.

B) *Les institutions internationales intergouvernementales.*

Deux bureaux sont compétents pour assurer la collaboration de la Direction Générale au Ministère des Affaires Etrangères avec les organisations internationales ; la 4^e section de la direction de la coopération technique, et le bureau des organisations internationales au service des échanges culturels. On peut distinguer entre les organisations mondiales et les organisations régionales, essentiellement européennes.

1) *Les organisations mondiales :*

Les organisations mondiales s'occupant de coopération technique, qu'elles lient de plus en plus au développement culturel, sont très nombreuses, toutes plus ou moins rattachées aux Nations-Unies, comme organisations spécialisées (230). La France participe au financement de ces organisations ainsi qu'aux différents fonds dépendant de l'O.N.U., le « *Fonds spécial des Nations Unies* » et « *le programme élargi d'assistance technique* » dont l'assemblée générale des Nations Unies a décidé la fusion à la fin de 1965 en un « *programme des Nations Unies pour le Développement* ». Ce programme comme les plans d'action de l'U.N.E.S.C.O. et des diverses organisations spécialisées met l'accent sur la formation de base et la coopération technique plus que sur la culture au sens traditionnel du terme. L'U.N.E.S.C.O. ne peut cependant pas négliger cet objectif et se préoccupe par exemple de la sauvegarde des temples de la vallée du Nil ou de celle des objets d'art en cas de conflit (230). En 1965 la France a participé pour près de 18 millions (sur 700) aux diverses contributions volontaires qui ont alimenté les fonds des Nations Unies dont il vient d'être question. Elle a en outre procuré 1200 experts (231) aux organisations spécialisées dont le quart des experts de l'UNESCO. Les relations de la France avec l'UNESCO sont particulièrement développées ; cet organisme a d'ailleurs son siège à Paris (232).

Enfin la France a collaboré à l'effort de réglementation internationale promu par l'UNESCO en vue de la protection de certains droits et biens culturels essentiels, tout particulièrement la Convention Universelle sur le Droit d'auteur, signée à Genève en 1952, la Convention Universelle sur les « droits voisins » du droit d'auteur (interprètes, exécutants, producteurs de phonogrammes et organismes de radiodiffusion), signée à Rome en 1961, la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée à la Haye en 1954, l'accord sur l'importation du matériel éducatif, scientifique et culturel, signé à Florence en 1950, et la convention contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, signée à Paris en 1960 et complétée par le protocole du 10 décembre 1962.

(230) Cf. rapport d'activité pour l'année 1965 de la Direction générale des Affaires culturelles et techniques des Affaires étrangères, p. 56, 57 et 65.

— Jean THOMAS : « UNESCO », Gallimard 1962.

— Louis DOLLOT : « *Les relations culturelles internationales* ». P.U.F. 1964, p. 103 et s.

(230) Sur le débat entre les partisans de la culture classique et ceux de la formation des masses au sein de l'UNESCO. Cf. l'ouvrage de J. THOMAS sur « l'UNESCO », opus. cit. p. 24 et s. : *Une politique mondiale de coopération culturelle* ».

(231) Contre 259 en 1959.

(232) Accords de siège du 2 juillet 1954

A également la qualité d'organisation gouvernementale plus ou moins universelle, « *l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires ou artistiques* », constituée en 1886 à Berne (233).

2) *Les organisations intergouvernementales régionales :*

La France participe depuis sa fondation en 1949 aux travaux du « *Conseil de l'Europe* », or ceux-ci ont abouti à des résultats appréciables sur le plan culturel (convention sur les équivalences des diplômes, expositions, stages, colloques, bourses, etc...). En 1961, le Conseil de l'Europe a fusionné son activité culturelle avec celle de l'« *Union de l'Europe Occidentale* » (U.E.O.), au sein d'un « *Conseil de coopération culturelle* » (C.C.C.) qui comprend trois comités spécialisés, sur l'enseignement supérieur et la recherche, l'enseignement général et technique, et les activités extrascolaires ; des comités ad hoc peuvent être constitués pour l'examen de questions spéciales importantes.

L'O.T.A.N., l'O.T.A.S.E. et l'O.C.D.E., quoique leurs buts ne soient pas essentiellement culturels, et tant il est vrai que les affinités culturelles sont nécessaires à la cohésion politique, et un certain niveau culturel au développement économique, favorisent les échanges culturels internationaux.

L'Afrique noire francophone, Madagascar, la Somalie et quelques territoires d'outre-mer non africains, bénéficient d'une aide considérable de la Communauté économique européenne, aide librement négociée avec ces pays africains associés. Financée par le « *Fonds Européen de Développement* » (234), l'aide de la C.E.E., destinée en partie à la formation et aux stages est coordonnée à l'aide française. Pour cela des réunions plénières ont lieu deux fois par an, à Bruxelles et à Paris, complétées par des contacts permanents entre les services.

C) *Les organisations internationales non gouvernementales :*

Un certain nombre d'entre elles bénéficient pour leurs congrès ou leurs diverses activités d'une aide du ministère des Affaires Etrangères tout spécialement lorsqu'elles participent à la défense et à l'expansion de la langue ou de la culture française. Ces organisations internationales, non gouvernementales se sont multipliées depuis la fin du XIX^e siècle ; Parfois constituées à l'initiative de

(233) En juin 1967 devait se tenir à Stockholm une conférence diplomatique qui devait se prononcer sur la révision de la Convention de Berne et la réorganisation des structures administratives de l'Union. Des experts gouvernementaux se sont réunis en 1965 à Genève pour préparer cette conférence.

(234) Auquel la France participe pour un tiers environ.

l'UNESCO elles jouissent pour la plupart auprès de cet organisme du statut consultatif prévu par l'article xi de son Acte Constitutif.

A ainsi véritablement une audience internationale le « *Conseil international des Unions scientifiques* », créé en 1919, qui rassemble 13 unions internationales scientifiques, spécialisées ou non. Dans le domaine artistique et littéraire le mouvement fut en général plus récent, sauf pour le « *Pen club* » et l'« *Union des architectes* ». Plus récemment, sont apparus, le « *Conseil international de la Philosophie et des Sciences humaines* », l'« *Institut international du théâtre* », le « *Conseil international de la Musique* », l'« *Association internationale des arts plastiques* », l'« *Association internationale des Universités* », le « *Conseil international des Archives* », la « *Fédération internationale des associations de bibliothécaires* », le « *Conseil international de cinéma et de la télévision* » (235).

D'autres organisations non gouvernementales, moins nombreuses, intéressent tout particulièrement le monde francophone. Une des plus actives est certainement l'« *Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française* » (A.U.P.E.L.F.), qui compte aujourd'hui 55 institutions membres dans 18 pays. Créée à Montréal, où elle a son siège international, en septembre 1961, l'association réunit tous les trois ans une conférence générale où s'ébauchent des échanges sur les questions universitaires. Ces échanges se poursuivent, entre les conférences, dans des ouvrages (répertoires, comptes rendus de colloques et congrès) et des publications périodiques (La revue, les Cahiers de l'A.U.P.E.L.F.). Cette association a eu le grand mérite d'établir des liens, entre les universités de langue française du tiers monde, tout spécialement d'Afrique Noire et d'Afrique du Nord, et les universités de langue française d'Europe, d'Amérique du Nord, et de placer ainsi les relations de base de la « Francophonie » sur un plan multilatéral.

Des résultats du même ordre, mais se plaçant dans un cadre culturel plus large, sont obtenus au sein des « *Biennales de la langue française* », dont la première s'est tenue à Namur en septembre 1965 entre quatre cents participants d'une vingtaine de pays, et dont la seconde s'est déroulée à Québec en 1967. Ces biennales sont subventionnées par les gouvernements des pays francophones et constituent d'importantes manifestations culturelles consacrées à l'amélioration de la langue française.

§ IV. Le ministère de l'Education nationale.

La vocation du ministère de l'Education Nationale est entièrement culturelle mais, comme nous l'avons vu (236), le ministère de

(235) Cf. « *Les relations culturelles* », par L. DOLLOT, opus. cit. p. 117.

(236) Cf supra même partie, introduction,... culture et enseignement.

l'Education Nationale reste en grande partie un service public de formation professionnelle tant par ses buts que par ses méthodes, au sein duquel les préoccupations strictement culturelles ne sont pas toujours recherchées pour elle-même. Quelque arbitraire que soit ce choix, il convient ici de rechercher au sein du ministère et des organismes qu'il contrôle les institutions qui semblent les plus ouvertes à la culture telle qu'elle a été conçue dans cette étude (237).

Les institutions qui élargissent considérablement le champs d'action de l'Education Nationale par les activités qu'elles promeuvent et les méthodes qu'elles appliquent sont « *le Conseil supérieur de l'éducation nationale* », les directions de la coopération et des bibliothèques au sein du ministère et enfin des organismes annexes d'une importance variable, comme les « *Caisnes des écoles* », le « *Centre national des œuvres universitaires* », « *l'Institut pédagogique national* » et « *le centre National de la recherche scientifique* ».

Il importe cependant de rappeler qu'au sein même des établissements d'enseignement la culture désintéressée commence à faire valoir ses droits, au delà des bibliothèques de classe ou d'établissement qui réalisaient déjà un progrès considérable. Ainsi les établissements publics d'enseignement technique sont autorisés à faire fonctionner sous la forme d'association de 1901 des « *foyers sociaux éducatifs de l'enseignement technique* » installés dans les locaux scolaires, administrés par un bureau comprenant des représentants de l'administration, membres de droit, et des représentants des élèves, ces foyers réalisent diverses activités culturelles selon les désirs des adhérents ; une circulaire récente prévoyait l'extension de ces dispositions à tout établissement d'enseignement.

A. *Le conseil supérieur de l'Education Nationale :*

Organisé tout d'abord par la loi du 18 mai 1946 c'est d'une part un conseil consultatif quand il délibère en assemblée plénière sur les textes administratifs et pédagogiques qui lui sont soumis, d'autre part une juridiction qui statue dans la formation contentieuse et disciplinaire en appel et en dernier ressort sur les jugements des autres juridictions universitaires : Seule sa compétence consultative nous intéresse ici encore que sa compétence conten-

(237) Nous opérons cette sélection d'autant plus facilement que l'éducation nationale a fait l'objet d'études fort complètes et récentes sur lesquelles il n'est pas nécessaire de revenir. Cf. « *l'Education Nationale* », ouvrage collectif sous la direction de Jean-Louis CRÉMIEUX BRILHAC, P.U.F. 1965.

(Cf. également, pour une étude de la question, A. DE LAUBADÈRE, « *Traité de droit administratif* », t. III, L.G.D.J. 1966, p. 199 et s.

tieuse, garantie des enseignants contre les actes du pouvoir ne soit pas indifférente à la liberté de la culture.

Conseil consultatif. le Conseil supérieur de l'Education Nationale est obligatoirement consulté pour avis sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'éducation et l'enseignement.

Dans sa formation, telle qu'elle résultait de la loi de 1946 le Conseil supérieur de l'Education Nationale comprenait quatorze membres de droit, directeurs des grands services du ministère, dix membres nommés par décret généralement parmi des hauts fonctionnaires du ministère, des membres de l'enseignement supérieur, et cinquante membres élus par le personnel enseignant ; cinq représentants de l'enseignement privé s'ajoutaient aux autres membres du conseil. Les cinquante membres élus l'étaient par et parmi les membres des cinq « conseils d'enseignement », le conseil de l'enseignement supérieur, le conseil de l'enseignement du second degré, le conseil de l'enseignement technique, le conseil de l'enseignement du premier degré et le conseil de l'éducation populaire et des sports. Ces cinq « conseil d'enseignement » avaient d'ailleurs qualité pour donner leur avis sur les questions qui étaient de leur compétence propre ; Le Conseil Supérieur et les Conseils d'enseignement possédaient des sections permanentes qui les représentaient dans l'intervalle des sessions et pouvaient se réunir à plusieurs pour les questions d'intérêt commun.

Le Conseil Supérieur de l'Education Nationale, tel qu'il avait été organisé en 1946, s'était effectivement montré très indépendant du pouvoir et exigeant dans sa défense d'une éducation de qualité proposée au plus grand nombre. Sa composition et son rôle effectif correspondaient parfaitement à l'idée élevée que se faisaient les enseignants de leur mission et de leur rôle de gardiens tout autant que de promoteurs de la culture nationale.

La loi du 26 décembre 1964 est de nature à modifier profondément, avec sa composition, l'attitude du Conseil supérieur de l'Education Nationale face à la culture. On admet en effet que participent à cet organisme chargé de conseiller le gouvernement sur l'orientation de l'activité du ministère de l'Education nationale et de l'activité éducative des autres ministères, des personnalités qui ne soient pas des enseignants. Il s'agit évidemment d'une petite « révolution culturelle » tendant à une plus grande intégration de l'Education Nationale dans la société. Les enseignants ont pu y voir, en majorité, une mesure portant atteinte à l'indépendance du « corps enseignant » voire une soumission aux impératifs socio-économiques de la société, sinon d'une classe, d'autres au contraire ont pu y voir une réintégration de l'Education Nationale dans la Nation. C'est là un débat confus mais essentiel qui souligne l'importance que l'on attache généralement au Conseil supérieur

de l'Education Nationale et aux options fondamentales qu'il est amené à prendre. Quelles que soient les critiques que l'on peut formuler à son encontre, en particulier quant à ses conséquences sur l'exercice des pouvoirs juridictionnels du conseil supérieur (238), on peut noter que l'élargissement du recrutement de ses membres est susceptible, à certaines conditions, d'élargir et de moderniser la conception qu'ils se font de la culture. La nouvelle composition du conseil est faite de trois groupes, de vingt cinq membres chacun, outre cinq représentants de l'enseignement privé ; 26 membres de droit ou nommés par décret appartenant à l'administration de l'Education Nationale, 25 membres du personnel enseignant élus par et parmi les « conseils d'enseignement » réduits à trois (239), et enfin 25 membres représentant l'élargissement souhaité par la réforme.

Ce dernier groupe comprend diverses catégories qui témoignent avec précision des intentions des auteurs de la réforme ; ce sont des membres de droit représentant des administrations autres que l'Education Nationale, des personnalités qualifiées notamment en matière économique et sociale, des représentants des associations de parents d'élèves et d'étudiants, ainsi que des représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs ; désignés sur présentation des organismes intéressés ; certains de ces représentants sont fermement partisans d'une culture et d'un enseignement très « ouverts » qui ne soient pas à la recherche de la seule formation professionnelle et d'une rentabilité économique à court terme.

B. *La Coopération* : (240).

Une direction de la coopération est chargée de celle-ci au sein de l'administration centrale du ministère de l'Education Nationale et collabore à cette fin avec les administrations compétentes des Affaires Etrangères, de la Coopération et des Affaires algériennes. Cette Direction se compose d'une section du budget et de la comptabilité, et de deux sous-directions, la sous-direction des accords internationaux et des échanges universitaires, la sous-direction du recrutement et de la formation.

(238) Cf. L. TROTABAS, « Adieu au Conseil Supérieur de l'Education Nationale statuant en matière contentieuse et disciplinaire » - D.S. 1965, chron. p. 25.

(239) Le Conseil de l'enseignement supérieur, le conseil de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, le conseil de l'enseignement général et technique conformément aux nouvelles structures du ministère de l'Education Nationale.

(240) Cf. *supra*, « les Affaires Etrangères ».

B) La collaboration avec les divers ministères.

C. *Les Bibliothèques et la Lecture Publique.*

La création de la Direction des Bibliothèques et de la lecture publique au Ministère de l'Education Nationale date du décret du 18 août 1945 ; jusqu'alors quoique la majorité des bibliothèques publiques dépendaient de l'Education Nationale, il n'y avait pas de service central.

Sont Bibliothèques publiques (241), celles qui appartiennent à l'Etat, à des établissements publics, à des corps constitués, aux départements et aux communes. C'est un décret du 20 février 1809, art. 1, et l'article 2226 du Code Civil qui fondent le caractère inaliénable et imprescriptible des livres et manuscrits qu'elles possèdent, qui font également partie du domaine public. Quant au contrôle très strict de la direction des bibliothèques sur les bibliothèques municipales il s'explique par le fait que l'Etat est propriétaire de leurs fonds d'origine provenant des confiscations révolutionnaires et constituent un patrimoine national dont les villes n'auraient que le dépôt (242).

I. *L'administration centrale.*

Sous la direction de l'administrateur général de la bibliothèque nationale (243), la direction générale comprend des services administratifs, placés sous l'autorité d'un sous-directeur et un service technique dirigé par un conservateur en chef.

Les services administratifs comprennent trois bureaux, pour le personnel, la gestion et le contrôle financier et les affaires générales (la documentation administrative et la gestion du matériel).

Le service technique divisé en trois sections est chargé des problèmes techniques, de la planification des programmes, des plans d'équipement. Il établit les liaisons avec l'Education Nationale, la Jeunesse et les Sports, l'Institut pédagogique National, le C.N.R.S. et l'UNESCO ; il assure le secrétariat de diverses commissions techniques comme la commission des thèses, du code de catalogage, etc... Il s'occupe enfin des programmes d'enseignement pour la formation professionnelle du personnel scientifique et du personnel technique.

(241) Cf. R.D.P.A. « *Bibliothèques publiques* » par A. CORDOLIANI.

(242) Pour une appréciation critique de l'état de la lecture publique en France. Cf. « *Le Monde* », samedi 29 juillet 1967, article de Frédéric JAUSSEN, « *Des bibliothèques sans lecteurs* », citant le rapport d'une commission interministérielle constituée auprès du premier ministre

(243) Décret du 13 juillet 1951.

C'est l'Ecole Nationale de bibliothécaires ouverte en octobre 1963 (244), qui forme en un an des bibliothécaires recrutés avec une licence d'enseignement supérieur. Un certificat d'aptitude aux fonctions de bibliothécaire, créé par un arrêté du 17 décembre 1951 assure à un niveau inférieur la formation des bibliothécaires des bibliothèques municipales non classées.

Une inspection générale des bibliothèques et de la lecture publique contrôle la gestion des diverses bibliothèques (245). Une « *commission supérieure des bibliothèques* » composée de membres de droit, de membres élus et de membres nommés et comprenant une section permanente conseille le ministre (246).

D'autres commissions élargissent encore le rôle culturel de la direction et sa collaboration avec d'autres organismes publics ayant un rôle de conservation et de documentation. Ainsi le « *comité français de la documentation* » (247) institué auprès du ministre de l'Éducation Nationale représente la France auprès de la Fédération Internationale de documentation ; il comprend (248) sous la présidence de l'administration de la bibliothèque nationale, les directeurs des Archives, des Musées, du service de documentation du C.N.R.S., de la documentation à la présidence du conseil, des représentants des associations de bibliothécaires, archivistes, conservateurs, etc... par ailleurs l'arrêté du 29 mars 1952 constitue auprès de la direction des bibliothèques une « *commission nationale de bibliographies* ».

II. Les Bibliothèques publiques :

Leur statut peut varier mais une certaine unité est obtenue grâce aux fonctionnaires du corps scientifique des bibliothèques qui en assurent la direction, sauf celle des bibliothèques municipales non classées, et grâce aussi à l'inspection générale des bibliothèques qui les inspecte toutes, mêmes les bibliothèques municipales non classées.

On peut distinguer en leur sein diverses catégories :

1) Les Etablissements publics nationaux :

Il s'agit essentiellement de la Bibliothèque Nationale à laquelle avaient été rattachées, pour lui être retirées ensuite, la bibliothèque Sainte Geneviève, celle du musée de la guerre et la bibliothèque Mazarine, pour former avec elle un établissement public doté de

(244) Décret du 12 juillet 1963.

(245) Arr. 13 sept. 1945 Dt. 16 mai 1952, titre II, art. 20.22. J.O. 20 mai, rect. 10 juin.

(246) Arr. 12 mars 1954.

(247) Cf. arrêté du 12 juin 1951 non publié au J.O.

(248) Art. 3 de l'arrêté cité ci-dessus.

la personnalité civile et de l'autonomie financière la « Réunion des bibliothèques nationales de Paris » (249). Aujourd'hui, cet établissement public comprend un ensemble de départements, les bibliothèques de l'Opéra et du conservatoire national de musique étant rattachées au département de la musique et la bibliothèque de l'Arsenal constituant un neuvième département. L'Administrateur général de la Réunion est de droit directeur des bibliothèques et de la lecture publique et la réunion comprend trois services d'intérêt général qui font réellement d'elle le pivot de l'organisation des bibliothèques publiques : la régie du dépôt légal, les échanges internationaux, la rédaction de la bibliographie de la France et du catalogue collectif des périodiques.

Sur le plan financier (250) la Réunion dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière dispose d'un budget propre préparé et voté par son conseil d'administration et alimenté à 75 % par une subvention de l'Etat, le reste provenant de subventions diverses, legs, droits d'entrée et expositions. Le personnel titulaire est cependant payé sur le budget de l'Etat, aux chapitres de la Direction des Bibliothèques. Un agent comptable est chargé de la tenue de la caisse et un contrôleur financier contrôle l'exécution du budget. L'arrêté du 29 mars 1946 a doté la Réunion des bibliothèques nationales d'une régie d'avances et de recettes qui accroît la scrupulosité de sa gestion (251).

La Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg à la fois bibliothèque publique et universitaire constitue également un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (252).

2) *Les Bibliothèques rattachées à de grands établissements scientifiques ou aux grands corps.*

Ce sont la bibliothèque de l'Institut, la bibliothèque Mazarin (253), les bibliothèques du Musée national d'histoire naturelle, du Musée de l'homme, de l'Ecole nationale des langues orientales, de l'Académie de médecine, du Conservatoire des arts et métiers, et les bibliothèques du Conseil d'Etat de la Cour des comptes, de la

(249) Cf. Dt. 28 déc. 1926, J.O. 29 déc. ratifié par L. 20 déc. 1927, D.P. 1928 4.120.

(250) Cf. pour le régime financier de la Réunion. D.I. 18 sept. 1927 et D.T. 62.1587 du 29 déc. 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

(251) Sur le fonctionnement de cette régie cf Arrêté du 25 mai 1965.

(252) Dt. 23 jt. 1926, J.O. 25 juillet, plusieurs fois modifié.

(253) Rattachée à l'Institut de France par ordonnance du 13 janvier 1945 ; conformément à la volonté de son fondateur Mazarin elle est ouverte au public.

Cour de cessation. Ces bibliothèques dont le fonctionnement dépend des institutions auxquelles elles sont rattachées, sont cependant généralement administrées par des fonctionnaires du corps scientifique des bibliothèques (254). Les Assemblées de l'Etat et la plupart des grands établissements publics ont leurs propres bibliothèques régies par leurs propres règlements.

3) *Les Bibliothèques Universitaires :*

Faisant partie intégrante des universités elles sont placées sous l'autorité des recteurs, une commission de la bibliothèque s'occupant dans chaque université, des achats d'ouvrages et des abonnements. La bibliothèque universitaire de Paris gère deux services importants : la bibliothèque universitaire centrale des étudiants malades, pour le prêt aux établissements de soins, et le service des échanges universitaires (255) qui permet tout particulièrement les échanges des thèses d'une université à l'autre ; le personnel des bibliothèques universitaires est directement rémunéré par l'Etat, quant aux crédits des bibliothèques, ils proviennent d'une subvention de la direction des bibliothèques et des droits de bibliothèque payés par les Etudiants — paiements et encaissements sont effectués par les agents comptables des Universités.

4) *Les Bibliothèques municipales :*

Ce sont des services municipaux administrés par les maires et les conseils municipaux (256). Toutes les bibliothèques municipales sont contrôlées par l'inspection générale des bibliothèques, mais elles se répartissent en deux groupes, les bibliothèques classées placées sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat partiellement rétribué par la commune, et les bibliothèques non classées placées sous l'autorité d'un bibliothécaire fonctionnaire communal.

Auprès de certaines bibliothèques municipales fonctionne un comité consultatif (257). Ce comité qui se réunit au moins une fois par trimestre pour donner son avis sur la marche de la bibliothèque comprend des membres de droit (les conservateurs des autres bibliothèques publiques situées dans la ville et des représentants du conseil municipal) ; et des membres nommés par le préfet sur

(254) Pour le statut du personnel de la Bibliothèque de l'Institut, DT. 28 août 1945. J.O. 30 août.

(255) Dt. 30 mars 1930, J.O. 12 juin ; 9 nov. 1946.

(256) L. 20 juillet 1931 D.P. 1932. 21, modifiée par Dt. du 29 av. 1933 (B.L.D. 1933 398) et 1^{er} juillet 1947 (J.O. 4 juillet).

(257) Arrêté du 27 déc. 1961 portant publication de la liste des villes dans lesquelles sont consultés ces comités consultatifs, et instruction ministérielle du 12 juillet 1962 pour l'application des textes précédents

proposition du maire parmi les membres de l'enseignement et des associations locales.

Les crédits de fonctionnement des bibliothèques municipales sont à la charge des municipalités sauf subventions de l'Etat en espèce ou en nature (fonds de livres) décidées en fonction des rapports d'inspection.

5. Les Bibliothèques centrales de prêt des départements :

Créées par l'ordonnance du 2 novembre 1945 (258) ce sont des services de lecture publique dépendant directement de la Direction des bibliothèques. Elles desservent dans les quelques quarante départements où elles existent les communes de moins de 15.000 habitants par le procédé des « bibliobus » alimentant régulièrement des dépôts généralement installés dans les écoles communales. Elles sont dirigées par des fonctionnaires du corps scientifique des bibliothèques aidés par des comités consultatifs institués auprès de chacune d'elle (259). Ces comités comprennent outre l'inspecteur d'académie, l'inspecteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, le directeur des services agricoles et des représentants du conseil général et des municipalités. Les conseils généraux et les communes bénéficiaires peuvent d'ailleurs verser auprès des trésoreries générales des subventions à ces bibliothèques centrales de prêt. Des régies d'avances (260) donnent une relative souplesse et autonomie financière à ces institutions. Dans certains départements privés de bibliothèques centrales de prêt, les conseils généraux subventionnent des services de lecture publique constitués sous forme d'associations déclarées. Ces organismes sont soumis moyennant une aide en personnel, au contrôle technique de la direction des bibliothèques.

D. Les organismes annexes ou spécialisés.

Une certain nombre d'organismes annexes de l'Education nationale complètent d'une façon essentielle son action culturelle. Les plus importants d'entre eux étant les caisses des écoles, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires, l'Institut pédagogique national et le Centre national de la recherche scientifique, leurs objectifs très particuliers, intéressant la culture mais indirectement, font que nous ne les étudierons pas.

(258) Ordonnance 45.2678 du 2 nov. 1945 et Dt 48.643 du 30 mars 1948 portant extension de cette législation aux départements d'outre-mer.

(259) Arr. du 20 février 1946 modifié par les arrêtés des 23 oct. 1950 et 7 mars 1956.

(260) Cf. arrêtés du 25 février 1946 et du 11 sept. 1962 instituant et réglementant les régies d'avances et de recettes des bibliothèques centrales de prêt.

E. *Les grands corps savants.*

Ils ont joué dans le passé culturel de la France un rôle considérable répondant parfaitement aux vues de leurs créateurs, François 1^{er} pour le Collège de France (fondé en 1530), et le cardinal de Richelieu pour l'Académie Française (fondée en 1635), la première des Académies dont la réunion sous le Directoire allait plus tard constituer « l'Institut de France » (261). Aux précédents on peut encore ajouter le Muséum d'histoire naturelle créé en 1626. Le Collège de France et l'Institut restent, par leur prestige, étroitement liés à l'histoire culturelle de notre pays (262).

Le Collège de France établissement public national a tout à la fois une vocation de recherche et de diffusion au moyen de cours publics professés par ses professeurs dans des disciplines littéraires ou scientifiques d'une extrême spécialisation selon les chaires créées librement par l'Assemblée des professeurs.

L'Institut a exercé sur la culture et les Beaux-Arts tout au long de la III^e République une influence parfois abusive, du moins dans le domaine artistique (263). Les cinq académies qui le constituent, Académie Française, Académie des Inscriptions et Belles lettres, Académie des Sciences, Académie des Beaux-Arts, et Académie des Sciences Morales et politiques n'en continuent pas moins à réunir une partie de l'élite intellectuelle, scientifique et artistique du pays, et à défendre, dans de nombreux conseils auxquels leurs membres participent, les exigences de la culture.

De plus, les travaux qui se déroulent en leur sein sont souvent de la plus haute importance ainsi qu'en témoigne par exemple le dictionnaire de l'Académie française.

Dotées comme l'Institut lui-même de la personnalité civile, les Académies sont comme lui habilitées à recevoir dons et legs, qui leur permettent ainsi, comme l'Institut, d'exercer un certain mécénat.

Le patrimoine de l'Institut comprenant notamment le domaine de Chantilly, le musée Jacquemart-André, l'hôtel Thiers transformé en bibliothèque, l'hôtel Marmottan, transformé en musée, la bibliothèque Marmottan, comprend enfin des valeurs mobilières et de nombreuses collections (264). Enfin outre sa propre biblio-

(261) Pour l'histoire cf. I^{re} partie.

(262) Cf. P.U.F. « *l'Education Nationale* », opus. cit p. 547, « les fleurons de la couronne : les grands corps savants et l'Institut » ; et N.E.D. N° 2032, 14 juin 1955, « *l'Institut de France* ».

(263) Cf. première partie : l'Académisme.

(264) Son portefeuille ne peut être composé que de fonds d'Etat.

thèque l'Institut gère la bibliothèque Mazarine, ouverte au public selon la volonté du fondateur, le cardinal de Mazarin. Le patrimoine de l'Institut est administré par une commission administrative prise dans son sein et dont l'agent exécutif est le chancelier de l'Institut. Enfin, chaque Académie a des biens propres gérés par son secrétaire perpétuel élu (265).

Le mécénat de l'Institut s'exerce grâce aux nombreux prix fondés par des particuliers et que l'Institut ou chacune des Académies sont chargés d'attribuer. Ces prix récompensent par exemple des découvertes, des études sur l'agriculture, sur le paupérisme, selon des préoccupations du XIX^e siècle, ou enfin des familles méritantes de plus de neuf enfants (prix Cognac Jay) ; certains de ces prix influent considérablement sur les lettres et les arts ainsi le prix de la langue française, le grand prix de littérature, le prix du roman décernés par l'Académie française, ou les prix de Rome traditionnellement décernés par l'Académie des Beaux-Arts.

Cependant malgré son patrimoine, considérablement amputé par les dévaluations et souvent coûteux plus que profitable, l'Institut ne parvient pas encore à obtenir l'audience qui devrait être la sienne. Ses moyens financiers restent insuffisants. Il ne possède pas encore la science, ni peut être le goût, de la diffusion et des relations publiques qui font la puissance de certaines institutions étrangères telles que par exemple l'Académie des Sciences de l'U.R.S.S.

§ V. L'information.

L'Etat s'est préoccupé du statut de la presse dès les premières gazettes, et de la radiodiffusion dès ses premières manifestations au lendemain de la première guerre mondiale. La création d'une organisation ministérielle chargée de l'Information date du décret du 29 juillet 1939 instituant le « *Haut commissariat à l'information* » en application de la loi du 11 juillet 1938 art. 57 (266) : depuis lors le problème du rôle de l'Etat en la matière n'a cessé d'intéresser les milieux politiques, et le statut des organismes publics d'information d'être débattu par les juristes (267). Les

(265) L'Académie des Sciences a deux secrétaires perpétuels.

(266) Pour cet historique jusqu'à la libération, la première partie, titre IV, chap. II, § II.

(267) Cf. « *Les libertés publiques* » par G. BURDEAU, 2^e édition 1966 ; « *les libertés publiques* » de C.A. COLLIARD, 2^e édition 1959 ; G. LAVAU « *le service public de l'information* », thèse, Paris 1948 ; J. RIVERO, « *le statut des techniques de formation de l'opinion dans l'opinion publique* », C.E.S.S. centre de Nice P.U.F. 1957 ; R. DRAGO, « *la radiodiffusion* », J.C.A. fasc. 273 ; Ch. DEBBASCH, « *traité de droit de la Radiodiffusion, Radio et Télévision* », L.G.D.J. 1967.

missions du ministère de l'Information et des organismes publics sur lesquels il exerce sa tutelle sont diverses ; elles visent tout à la fois à informer le public de la façon la plus large, à lui offrir des distractions, lui proposer certaines occasions d'enrichissement culturel, et à participer à l'égard de l'étranger à l'effort d'information et de propagande culturelle réalisé en accord avec le ministère des Affaires Etrangères. A la libération fut donc constitué un ministère de l'Information très « lourd » en ce sens que ses services et ses agents étaient fort nombreux, car il s'agissait alors « d'épurer » la presse, de mettre sur pieds une nouvelle réglementation de celle-ci et de tous les procédés d'information, voire de développer un important secteur public de l'information, sans oublier les nombreuses tâches d'économie dirigée qui incombaient au ministère en cette période de pénurie (répartition du papier de presse, autorisations préalables), etc...

On a pu (268) ramener à trois les tâches qui s'imposaient au nouveau ministère de l'Information, à la libération « répression, rénovation, et statut » ce sont bien de ces trois buts que proviennent les organes publics d'information actuelle. S'il ne convient pas d'examiner ici (269) la question de la répression et de la réglementation qui tiennent plus du droit pénal et de l'étude des libertés publiques (confiscation de la presse « collaboratrice », statut des journalistes et des sociétés de presse, etc...), la question de la rénovation et du statut des organes d'information constituera l'essentiel de cette section. C'est en effet pour rénover la presse et tout particulièrement pour garantir sa liberté que fut réorganisée l'agence de presse nationale, ancienne agence Havas, et que fut créée la « *Société Nationale des Entreprises de presse* » (S.N.E.P.), chargée de pourvoir à la gestion et à la répartition, au bénéfice de la nouvelle presse, des installations confisquées à des entreprises condamnées, ou expropriées et retirées à l'ensemble des entreprises ayant continué à fonctionner durant l'occupation.

La gestion de ces biens par la S.N.E.P. théoriquement provisoire devait prendre fin avec la répartition définitive des installations, laquelle ne devait intervenir qu'avec la rédaction d'un nouveau statut des entreprises de presse (270) ; ce nouveau statut de la presse n'étant pas intervenu la gestion par la S.N.E.P. s'est prolongée. A la question du statut de la presse s'ajoutait celle de l'*Agence France Presse*, héritière de l'Agence Havas, et des nouveaux organismes d'Etat de radiodiffusion et de télévision, la *R.T.F.*, actuellement *O.R.T.F.* et la *S.O.F.I.R.A.D.* (Société Financière de

(268) Cf. DE LAUBADÈRE, « *la réforme du régime de la dévolution des biens de presse* » (loi du 2 août 1954) D. 1955, chronique IV.

(269) Cf. pour cette étude la première partie titre IV, chap. II.

(270) L. du 11 mai 1946, art. 17. D. 1946 220.

radiodiffusion) qui constitue un holding d'Etat ayant de nombreuses et fortes participations dans les postes « périphériques » de radiodiffusion et de télévision.

I. Le rôle culturel de l'administration centrale de l'Information.

Très vite après la période de la libération le ministre de l'Information a perdu une grande partie de ses compétences, le dirigisme économique s'atténuant, le Centre National de la Cinématographie rejoignant le ministère de l'Industrie et du Commerce avant celui des Affaires Culturelles, et le Service de la Documentation étant rattaché aux Services du premier ministre. Parallèlement les différents ministères créaient leurs propres services d'information. Les compétences du secrétaire d'Etat auprès du premier ministre chargé de l'Information, à l'issue de cette évolution centrifuge se sont réduites pour l'essentiel à des compétences de police et de tutelle.

Sa compétence de police s'exerce en matière de censure cinématographique (271) ; c'est le ministre de l'Information qui délivre les visas mentionnés à l'article 19 du code de l'industrie cinématographique après avis de la commission de contrôle des films, qui dépend administrativement du C.N.C. (Centre National de la Cinématographie), mais dont le Président et le Président suppléant sont nommés par décret pris sur le rapport du ministre de l'Information, et les membres sont nommés par lui soit directement soit après consultation de divers organismes privés ou sur proposition des divers ministres intéressés (272). L'importance du rôle du ministre de l'Information fut récemment mise en lumière par l'interdiction du film « la religieuse » par un ministre de l'information interdiction, d'ailleurs levée par son successeur (273). Le service juridique et technique de l'information est chargé de l'élaboration et de l'application des lois et règlements concernant les activités de presse.

La compétence de tutelle du secrétariat d'Etat à l'Information s'exerce sur les divers organes publics d'information qui seront examinés plus loin.

Cependant, outre ses compétences de police et de tutelle, essentielles en matière culturelle, le secrétaire d'Etat à l'information a

(271) Cf. supra - Le centre national de la cinématographie...

(272) Cf. Dt 61.62 du 18 janvier 1961 (D. 1961 64 BLD 1961 98) mod. Dt. 7 juillet 1964 D. 1964 247 B.L.D. 1964 419. BOURDONCLE, « la réforme de la censure des films cinématographiques » D. 1961, chron. p. 103.

(273) Après que le ministre des Affaires culturelles ait lui-même marqué sa désapprobation à l'égard de la décision de son collègue en acceptant que le film incriminé soit présenté dans des manifestations cinématographiques internationales.

des compétences d'ordre politique d'une certaine importance. Il est le porte-parole du gouvernement tout particulièrement auprès de la presse, à laquelle il communique par exemple les comptes rendus officiels des conseils des ministres. Jusqu'en 1964 chaque ministère ayant son propre service de presse qui se chargeait des relations publiques du ministère, le principal moyen d'action du ministère de l'Information était la R.T.F. Il y avait donc un risque de confusion entre l'information générale et l'information sur l'action du gouvernement. Il était d'une part indispensable d'affirmer l'autonomie de la radiodiffusion, ce qui fut fait, très insuffisamment, par la loi du 27 juin 1964 portant création de l'Office de la Radiodiffusion-Télévision Française, mais il était tout aussi indispensable que l'Etat puisse faire connaître son action de façon continue à l'instar de ce qui se fait à l'étranger dans les principales démocraties (274) ; c'est ainsi que fut créé par la loi du 31 juillet 1963 « le service de liaison interministérielle pour l'Information » (275). Ce service organise une réunion quotidienne des porte-paroles des principaux ministères. Affaires étrangères, Finances, Agricultures, Armées, Education Nationale, Justice, Intérieur, Travail, Travaux publics. Une réunion plénière des représentants de tous les ministères, une fois par semaine permet au ministre de l'Information de compléter la connaissance de tous les secteurs de l'administration. La radio et la Télévision bénéficient ainsi si elles le désirent d'une source commode d'information et les préfets et les divers représentants de l'Etat de notes brèves et parfaitement documentées sur l'essentiel des activités de chaque administration.

Le ministère de l'Information participe également à l'action culturelle de la France à l'étranger. Il le fait en ce qui concerne la coopération en matière radiophonique par l'intermédiaire de l'O.C.O.R.A., et en ce qui concerne les émissions vers l'étranger par l'intermédiaire de l'O.R.T.F., qui traitent directement avec les administrations responsables de l'action culturelle à l'étranger (276) ; mais il intervient aussi directement, dans deux secteurs bien définis, comme principal responsable de la politique décidée par le gouvernement : ainsi en va-t-il en matière de Télévision en couleur, où il est responsable de la publicité faite par la France à l'étranger en faveur du procédé S.E.C.A.M. de télévision en couleur. Plus directement culturelle encore est la compétence du ministre de l'Information en matière de diffusion de la presse française à l'étranger. C'est en effet au budget de l'Information que sont

(274) Cf. sur ce problème de « *l'information d'Etat* », *l'Etat et l'information*, par Jacques LEFRETTE dans la « *revue administrative* » N° 100, juillet-août 1964.

(275) La loi de finances pour 1966 a porté ses effectifs à 31 employés.

(276) Cf. même chapitre : - les Affaires Etrangères.

inscrits les crédits alloués chaque année au « fonds culturel » chargé d'aider à la diffusion de la presse française dans le monde (277). A cette fin, le Ministère de l'Information collabore avec d'autres ministères, les Finances, les Affaires Etrangères, la Coopération, et avec des organismes privés désintéressés, tels que l'Alliance française, ou commerciaux, tels que le département étranger de Hachette ou des sociétés organisées collectivement par divers organes de presse.

II. *Le secteur public de l'Information — Son importance culturelle.*

Pour répondre aux buts que s'étaient assignés les divers gouvernements en matière d'information au lendemain de la guerre furent créés des organes publics à trois niveaux distincts. Pour la réunion des informations fut constituée l'Agence France-press (A.F.P.), héritière de l'Agence Havas (278). Pour la gestion, la répartition et l'exploitation des biens de presse, la Société Nationale des Entreprises de presse, S.N.E.P. (279), et pour la radiodiffusion et la Télévision, la Radiodiffusion Télévision Française R.T.F. puis O.R.T.F., chargée d'exploiter le monopole des ondes, et la Société financière de Radiodiffusion, SOFIRAD chargée de la gestion des participations de l'Etat dans les postes périphériques. La Presse, la Radiodiffusion et la Télévision jouent un rôle culturel essentiel, la majorité de la population n'accédant à la culture que par leur intermédiaire (un français sur deux ne lit aucun livre dans l'année). Cependant leur rôle étant essentiellement d'informer, nous ne les envisagerons dans la ligne de cette étude, que pour la part qu'ils font à la culture, ne nous intéressant qu'à une partie des activités de la Radiodiffusion et de la Télévision.

A. *Le monopole de l'O.R.T.F. et ses implications culturelles :*

Avant même l'établissement du monopole d'Etat sur les émissions de radiodiffusion et de télévision établi par l'ordonnance du 23 mars 1945 révoquant les autorisations antérieures, les postes

(277) Cf. J.O. 2 av. 1966, documents assemblée nationale Annexes N° 1613 et N° 1614 avis... sur le projet de loi de finances pour 1966, Information. Les crédits du fonds culturel atteignaient en 1965 comme en 1966, 6.867.000 F répartis en des actions collectives, des actions individuelles et des « opérations » de grande envergure portant sur tel ou tel pays et spécialement, actuellement, sur le Canada.

(278) Cf. LESCUYER, l'A.F.P. amorce d'une nouvelle catégorie juridique S. 1962. Chron p. 71 et J. WALINE, l'Agence France-Presse, R.D.P. 1964. 612 et G. BURDEAU. R.D.P.A. « presse » N° 159 et s. ; DRAGO J.C.A. fasc. 272.

(279) DE LAUBADÈRE D. 1955 chron. p. 23, « La réforme du régime de la dévolution des biens de presse » ; Marguerite RICHARD : « La S.N.E.P. » Thèse Paris 1959.

privés participaient, d'après la jurisprudence, à un service public (280). En effet les accords internationaux concernant la répartition des ondes sous contrôle des Etats, l'importance politique et culturelle de l'information radiotélévisée ont fait admettre en France une intervention très poussée de l'Etat dans ce domaine

La Radiodiffusion et la Télévision ne poursuivent pas uniquement des objectifs culturels, mais aussi des objectifs plus ou moins voisins de la culture, d'information et de distraction : leur statut ayant fait l'objet de nombreuses études fort complètes et intéressantes, il semble préférable de s'attarder ici tout particulièrement sur les conséquences culturelles de ce statut (281). Il importe de faire quelques remarques préalables concernant l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision. Tout d'abord l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision doit être recherchée tout autant à l'égard des puissances commerciales que de l'Etat, car les « intérêts » économiques ont très souvent une position politique et ont trop tendance d'autre part à attacher au rendement financier de leurs activités plus d'importance qu'à leur niveau culturel ou artistique : il n'est donc pas certain que la concurrence des postes périphériques ait toujours été bénéfique à la qualité des émissions de l'établissement national.

A ce dernier point de vue il est peut être possible de souligner que la forme d'établissement public industriel et commercial, bénéfique, sous certaines conditions, à l'objectivité de l'information, peut si l'on n'y prête pas attention, être nuisible à la culture en rendant l'établissement, devenu autonome, plus sensible aux penchants faciles de la majorité des auditeurs (282). L'idéal serait sans doute de doter l'Office de Radiodiffusion et de télévision française d'un statut comparable à celui de l'Agence France-press (283), ou à celui de la « British Broadcasting corporation » (B.B.C.) (284).

(280) C.E. 6 février 1948, « Société Radio-Atlantique » R.D.P. 1948 244, il appartenait au gouvernement de remédier à la carence de l'exploitant d'un service public en retirant au Radio Club Landais l'autorisation dont il était titulaire.

(281) Cf. DE LAUBADÈRE T. III p. 309 ; Ch. DEBBASCH « de la radiodiffusion télévision française à l'Office de la radiodiffusion-télév. française » A.J.D.A. 1964 531 ; SILVERA, *le statut de l'ORTF*, Revue admin. 1964 N° 101 ; MARTIN PANNETIER « l'ORTF et la BBC », Revue internat. de droit comparé 1964 - 725. Ch. DEBBASCH - *Traité de droit de la radiodiffusion, radio et télévision* (L.G.D.J.) 1967.

(282) De plus l'introduction de la publicité à la télévision est une tentation pour tout établissement à la recherche de l'autonomie financière.

(283) Cf. infra p. 424 note (127).

(284) Cf. l'article d'A. Martin Pannetier, opus. cit. dans la Revue internationale de droit comparé, oct.-déc. 1964 p. 725 et s.

B. Le statut de la radiodiffusion et de la télévision française depuis 1945 et ses compétences culturelles.

a) L'ordonnance du 23 mars 1945 en révoquant les autorisations de postes privés avait établi le monopole d'Etat mais le service public de la radiodiffusion avait déjà été organisé par une Loi du 7 novembre 1942 validée à la libération. La R.T.F., Radiodiffusion-Télévision-Française, demeurant donc à la libération, un service en régie doté d'un budget annexe. Les dépenses, comme celles de tout service en régie, étaient soumises à l'autorisation préalable du représentant des Finances (285). Certaines modifications mineures de cette gestion (fonds de réserve, etc...) ne remédièrent pas d'une façon définitive à sa lourdeur. Il est symptomatique que depuis 1955 les dépenses des services artistiques et d'information aient dû être exceptées du contrôle préalable à l'engagement. Quant au personnel de la R.T.F. il se voyait reconnaître dans sa plus grande partie la qualité d'agent public (286).

Les inconvénients de ce statut en matière politique étaient évidents car le personnel dirigeant de la R.T.F. était à la discrétion du gouvernement. Ils étaient également considérables en matière artistique et culturelle, car la R.T.F., paralysée par le jeu des autorisations n'arrivait que difficilement à changer de style et à organiser de nouvelles émissions pour plaire aux goûts et aux exigences du public ; toute nouvelle émission réclame de nouveaux crédits de tous ordres et les Finances sont peu ouvertes à ces innovations.

Du point de vue artistique et culturel, il importe cependant de souligner qu'un décret du 29 mai 1953, modifié par Dt. 13 février 1957, a institué des organes consultatifs, obligatoirement consultés : un conseil des programmes et cinq comités spécialisés (musique, lettres, et œuvres dramatiques, sciences, variétés, télévision). Le conseil des programmes comprenait le directeur général des relations culturelles au ministère des Affaires Etrangères, le directeur général des arts et lettres à l'Education Nationale, l'administrateur général de la Bibliothèque Nationale, les directeurs des conservatoires nationaux de musique et d'art dramatique et douze

(285) L'ordonnance du 30 déc. 1944 5, D. 1945-20 - soumet la radiodiffusion aux règles de la comptabilité publique ; la loi du 30 juillet 1949, art. 5 (D. 1949 344) substitue au contrôle financier prévu par la loi du 7 nov. 1942 le contrôle des dépenses engagé classique, normal de toute administration.

(286) Solution implicite de l'arrêt Evrard C.E. 5 juillet 1957, Lebon 446, concl. Tricot - Ces agents publics étaient soit des fonctionnaires répartis entre trois statuts différents soit des auxiliaires, soit des contractuels régis par des textes multiples selon la nature de leurs emplois : techniciens, artistes, etc...

autres membres nommés par le ministre chargé de l'Information sur proposition du directeur général de la Radiodiffusion française.

Ce statut ne donnait pas satisfaction ; il était d'ailleurs provisoire, en vertu de la loi du 17 août 1948 elle-même (287), qui posait que le statut définitif ne pourrait être fixé que par la loi. Le statut définitif allait être trouvé en deux étapes, en 1959 et en 1964.

b) Les grandes lignes de la réforme furent fixées par l'ordonnance du 4 février 1959 (288) relative à la R.T.F. La R.T.F. constitue désormais un établissement public industriel et commercial doté d'un budget autonome et placé sous l'autorité (et non la simple tutelle) du ministre chargé de l'information. Le directeur général de l'O.R.T.F. exerce sur l'établissement les prérogatives qui lui sont reconnues par le décret du 3 décembre 1958 ; il est nommé en conseil des ministres comme le directeur général adjoint. Aucun conseil d'administration ne se voit reconnaître le droit de défendre les intérêts propres, et l'indépendance, de l'établissement. Aussi les changements essentiels concernent-ils la gestion financière et le personnel.

Le personnel, régi par un statut établi en Conseil d'Etat et contresigné par le ministre des Finances et des Affaires Economiques n'avait plus la qualité de fonctionnaire sauf certains de ses membres qui, ayant déjà cette qualité et désirant la garder étaient placés dans un cadre d'extinction. Le statut du personnel fut fixé par un décret en Conseil d'Etat du 4 février 1960, qui allait être repris pour l'essentiel par le décret 64.738 du 22 juillet 1964. Un statut particulier dut être accordé aux journalistes par le décret du 7 novembre 1962 modifié par le décret 64.739 du 22 juillet 1964, le statut du personnel était donc simplifié et « privatisé ».

La gestion de la R.T.F. n'est pas changée pour l'essentiel, en particulier sur le plan financier mais les organismes consultatifs prennent une plus grande importance suivant un décret du 3 décembre 1958 (D. 1958 418 - BLD 1958 827). « Le conseil supérieur » comprenant un président et au maximum douze membres nommés par décret devait obligatoirement être consulté sur les questions administratives et financières les plus importantes, le décret du 5 février 1959 (D. 1959 559) ajoutait qu'il remplissait les fonctions de comité des programmes. La loi de Finances du 23 décembre 1960, article 53, demandait pour les principales décisions financières l'approbation du ministre chargé de l'Information et du ministre des Finances et des Affaires économiques.

(287) Reprise en ce point par l'article 11 de la loi du 22 mai 1955.

(288) O. 4 fév. 1959 (D. 1959.316 B.L.D. 1955 555) et Dt 5 fév. 1959 (D 1959.318 B.L.D. 1959 559).

Le nouveau statut de l'O.R.T.F. était déjà assez bénéfique à sa gestion. La situation du personnel était clarifiée, contractualisée et privatisée, situation plus conforme à la nature de certains emplois artistiques, de plus la nature d'établissement public industriel et commercial facilitait la gestion de la R.T.F. sur plusieurs points. A l'actif du nouveau statut, il faut noter que des conventions spéciales devaient être passées avec les diverses administrations pour leur faire rembourser le poids des sujétions qu'elles faisaient peser sur l'établissement ; désormais la R.T.F. pouvait réaliser elle-même des opérations commerciales et tout particulièrement vendre ou louer ses émissions, et enregistrements à l'étranger, toutes opérations qu'elle faisait auparavant accomplir par la SOFIRAD (289). La Cour des comptes dans son rapport sur les années 1960 et 1961 (290) dénonce d'ailleurs le mauvais emploi fait par la R.T.F. de ses nouvelles compétences commerciales ; dans ce même rapport la Cour soulignait la difficulté qu'avaient les différents services de la R.T.F. à se plier à la règle de l'engagement préalable conservée, nous l'avons vu, par le statut de 1959. Les négociations financières en matière de location de films, ou d'achat d'accessoires nécessaires à certaines émissions, se déroulaient souvent postérieurement aux émissions elles-mêmes ce qui constituait la violation la plus flagrante de cette règle de l'engagement préalable. Enfin l'absence d'engagement préalable portait elle-même atteinte à la notion d'exercice budgétaire, les dépenses étant supportées par le budget qui suivait l'année de réalisation des opérations correspondantes ; la sincérité des comptes d'exploitation s'en trouvait altérée. Il semble bien dans tout ceci que la comptabilité et les règles financières publiques étaient peu adaptées aux nécessaires initiatives des producteurs, réalisateurs ou collaborateurs artistiques, en dehors même de toute négligence de leur part. Enfin en vertu de critères évidemment strictement financiers le service de la recherche de la R.T.F. (291) se voyait reprocher de pratiquer, sans l'avouer, un mécénat artistique, par la réalisation de revues, disques, et films à la rentabilité commerciale évidemment douteuse. Le nouveau statut dans l'ensemble, restait donc peu approprié au rôle culturel et artistique de l'O.R.T.F.

c) L'actuel statut de l'Office de la Radiodiffusion Télévision française défini par la loi du 27 juin 1964 et cinq décrets d'application (conseil d'administration, régimes financier et comptable, statuts du personnel, comités des programmes) du 22 juillet 1964 (292), apporte d'importantes innovations quant à l'autonomie

(289) Cf. *infra*.

(290) p. 63 et s.

(291) Cf. *infra*.

(292) Cf. D. 1964.215, B.L.D. 1964.362 pour la loi du 27 juin 1964 ; D. 1964.260 et D. B.L.D. 1964.443 et S., J.O. 23 jt. pour les décrets d'application.

du nouvel office, quant à sa gestion financière et au statut de son personnel ; ces changements ne sont pas indifférents à la qualité de ses activités.

Sur un plan strictement culturel et qualitatif le décret 64.740 du 22 juillet 1964 a créé auprès du président du conseil d'administration et du directeur général de l'O.R.T.F. deux comités des programmes l'un pour la radiodiffusion et l'autre pour la télévision. Leur rôle strictement consultatif (293), mais non négligeable, a permis un plus grand libéralisme dans leur composition. Ces comités, comprenant chacun vingt-quatre membres sont tripartites ; ils comprennent huit représentants des différents services publics, huit personnalités compétentes pour les questions familiales et sociales et les problèmes de jeunesse, et huit personnalités du domaine des arts, des lettres, des sciences, de la musique, des variétés, de la radiodiffusion et de la télévision. Ces personnalités sont nommées sur proposition conjointe du président du conseil d'administration et du directeur général de l'Office, par le ministre de l'Information.

C'est dans la gestion financière de l'O.R.T.F. qu'interviennent les plus grands changements. Alors que l'ordonnance du 4 février 1959 maintenait le contrôle financier précédemment en vigueur (autorisation préalable des dépenses), le nouveau régime financier de l'O.R.T.F. et tout spécialement l'article 7 de la loi du 27 juin 1964 soumet l'établissement au contrôle économique et financier de l'Etat sur les entreprises publiques et plus particulièrement sur les entreprises publiques ayant un agent comptable public (294).

Les finances de l'Office sont également soumises, sur certains points particuliers, au contrôle à priori des ministres de l'Information et des Finances ainsi que du parlement. L'article 2 de la loi du 27 juin 1964 exige l'approbation du budget par les deux ministres ci-dessus nommés, et l'arrêté du 31 juillet 1964 exige également l'approbation préalable d'un certain nombre de décisions qui engagent fortement la gestion financière de l'établissement. Le parlement a lui-même un droit de regard sur les Finances de l'O.R.T.F. En effet malgré son caractère industriel et commercial les finances de l'Office reposent essentiellement sur la perception d'une redevance prélevée sur les possesseurs de postes récepteurs, dont le Conseil Constitutionnel a reconnu la nature parafiscale (295). Le

(293) En cas d'avis défavorable d'un comité, le projet d'émission ne peut être réalisé qu'après un second examen par le comité intéressé et sur décision du directeur général.

(294) Son régime financier et comptable a été explicité par le Dt. d'application 64.737 du 22 juillet 1964. Certaines modalités du contrôle économique et financier ont été précisées par l'arrêté du 31 juillet 1964.

(295) Décision du 11 août 1960, cf. Waline R.D.P. 1960.1020 ; Bourdoncle S. 1960 276 ; L. Hamon D. 1961 470.

parlement doit donc, chaque année autoriser la levée de cette taxe, le gouvernement pouvant en cours d'année en modifier le Taux (296). Ce contrôle parlementaire permet des débats intéressants portant non seulement sur la gestion financière et l'indépendance politique de l'O.R.T.F., mais aussi sur la qualité culturelle de ses émissions.

Le troisième élément, essentiel à la gestion et au fonctionnement de l'O.R.T.F. constitue le statut du personnel. Le décret 64 738 du 22 juillet 1964 (297) reprend l'essentiel du précédent statut. Cependant la privatisation est encore plus poussée puisqu'il est expressément prévu que l'Office peut faire appel, pour la conception, la production et la réalisation des émissions radiodiffusées ou télévisées à des concours extérieurs aussi bien qu'à son personnel dont le monopole de production est ainsi supprimé. Il en est de même pour les journalistes de l'O.R.T.F. (298). Ces aménagements susceptibles d'être extrêmement bénéfiques au niveau culturel et artistique des émissions, en autorisant les collaborations occasionnelles d'artistes ou de journalistes de talent, accentuent très fortement les prérogatives déjà considérables de la direction générale. En « embauchant » du personnel extérieur et en laissant sans travail pendant un certain temps une partie de son personnel la direction peut chercher à justifier des mesures ultérieures, et préméditées, de licenciement ; de février à mai 1965 certains conflits entre la direction et le personnel ont porté sur ce genre de problèmes (299). Ainsi une évolution susceptible d'être bénéfique au point de vue culturel peut être inquiétante sur le plan de l'indépendance réelle de l'Office et de son personnel.

Le statut de 1964 a donc considérablement assoupli les règles de gestion de l'O.R.T.F. tout en maintenant une tutelle assez étroite sur sa direction et sur la définition des grandes lignes de sa politique. Sa gestion s'en est trouvée considérablement améliorée et l'établissement semble avoir trouvé, ou retrouvé, une « écoute » qu'il n'avait pas en 1963.

Le succès de la télévision ne va pas sans poser de problème car il porte un tort considérable à l'industrie cinématographique et surtout aux propriétaires des salles de projection (300). Il peut

(296) Idem.

(297) J.O. 23 jt. 1964.

(298) Dt. 64, 739 du 22 jt 1964 (J.O 23 jt)

(299) Cf. « *Le Monde* » 19 et 26 février 1965, 29 avril, 8 mai 1965. Le problème est encore plus brûlant depuis les événements de mai-juin 1968, la grève ayant été plus longue à l'O.R.T.F. que partout ailleurs.

(300) On considère comme certain que la fréquentation des salles de projection baisse considérablement durant les cinq années qui suivent l'achat d'un poste de télévision par un foyer pour reprendre ensuite partiellement.

paraître discutable en effet qu'un établissement public industriel et commercial soumis, partiellement tout au moins, aux règles du droit privé, profite de son monopole sur les ondes pour diffuser, des films commerciaux sans craindre de concurrence. La fédération nationale des cinémas français a déjà été déboutée par le tribunal de commerce de Paris (301) qui repoussa les accusations de concurrence illicite, de concurrence déloyale et d'abus de position dominante portée contre l'O.R.T.F.

Un autre problème est posé par la nouvelle autonomie de l'O.R.T.F. et se posera toujours plus lorsque cette autonomie s'affirmera, c'est celui de la censure de ses productions télévisées ; pour le résoudre il a été question d'établir un bureau de censure « intramuros ». Mais est-ce bien nécessaire ?

C) Le service de la recherche :

Ce service constitue l'apport culturel et artistique le plus original de l'O.R.T.F. La Cour des Comptes n'a pas eu tort d'y voir dès 1961 l'exercice d'un « mécénat artistique » (302), car ce qu'elle dénomme pudiquement « procédés de manipulation destinés à la production de bruits et sons musicaux » constitue peut-être l'essentiel de l'effort officiel français en matière de recherches sur la musique nouvelle et les nouveaux instruments.

Ce service déjà ancien, doit son développement à l'appui des dirigeants de l'O.R.T.F. qui semblent en avoir compris l'utilité. Il développe plusieurs types d'activités dans les domaines de la recherche mais aussi de la production.

Ses activités de recherche ne se cantonnent pas à la musique nouvelle mais s'étendent de la sociologie à la technique. Le service réunit de façon permanente des groupes de travail sur les problèmes des relations entre l'image et le son, mais aussi sur la question essentielle pour l'O.R.T.F. de la diffusion d'une culture de qualité parmi la masse des auditeurs n'ayant pas profité d'une longue instruction.

Les activités de production du service lui permettent de mettre en pratique les recherches mentionnées ci-dessus. Le service organise ainsi des concerts de musique nouvelle à la maison de l'O.R.T.F. (qui constitue d'ailleurs par certaines de ses activités une véritable maison de la culture). il produit aussi certaines émissions, trop souvent réservées à la 2^e chaîne de télévision, aux émis-

(301) Trib. de commerce de Paris.
Arrêt du 8 mars 1965.

(302) Rapport de la Cour des Comptes pour les années 1960 et 1961. J.O. N° 1050 63 p. 65 et 66.

sions de « France-culture » ou « modulation de Fréquence », ou encore aux heures de faible écoute généralement tardives (303). Il n'en reste pas moins que c'est à ce service que sont dûes certaines émissions artistiques, scientifiques (304), ou certains reportages purement sociologiques qui ont connu le plus grand succès.

Pour poursuivre et mener à bien toutes ces activités le service de la recherche a besoin d'une grande autonomie et de moyens assez importants. Il obtient l'un et l'autre, en fait et non en droit, grâce à la personnalité de son directeur et au soutien qu'il est certain de trouver auprès de la direction générale de l'O.R.T.F. En effet, le service n'a aucune autonomie de droit : théoriquement il n'est pas libre de réaliser lui-même ses propres opérations commerciales : en fait la direction des affaires commerciales le laisse entretenir des relations directes avec l'étranger, les cinéclubs (305), les universités où ses productions sont très appréciées. Enfin la direction de l'O.R.T.F. a accepté, toujours en fait, d'intéresser plus ou moins le service aux résultats de ses opérations commerciales, cet intéressement se faisant sous forme d'augmentation conséquente du budget du service de la recherche pour l'année suivante.

§ VI. L'action culturelle des autres ministères :

A peu près tous les ministères ont une action culturelle soit directement à côté de leurs tâches essentielles soit indirectement à travers leurs tâches principales. Les meilleurs exemples d'actions culturelles indirectes sont certainement ceux du ministère des Finances dont dépendent les moyens financiers de l'action culturelle, et du ministère de l'Intérieur dont dépend la tutelle des collectivités locales (c'est ainsi qu'en décembre 1966 le tribunal administratif de la Seine a annulé un arrêté du préfet de la Seine du 10 août 1964 déclarant nul, car sans intérêt municipal réel, un voyage éducatif décidé par la ville de Saint Denis pour récompenser ses meilleurs élèves) (306). Mais il est quasiment impossible de relever toutes les incidences culturelles indirectes (307), de l'activité des divers ministères, aussi est-il préférable de se contenter de relever leurs interventions directes partiellement ou totalement

(303) Sur ce plan ce service est en lutte constante avec les autres directions, soucieuses avant tout de la plus grande écoute et méfiantes à l'égard d'émissions dont le niveau est jugé trop élevé.

(304) « Opérations à cœur ouvert », interview des plus grands savants, enquêtes sociologiques sur certaines populations, certaines professions, etc...

(305) Le service vient de conclure un accord avec une nouvelle salle de cinéma, au quartier latin, qui passera désormais ses productions.

(306) Cf. « *Le Monde* » 13 décembre 1966.

(307) A titre d'exemple les tarifs des postes et télécommunications sont d'une importance considérable pour l'ensemble de la presse, les tarifs des transports pour le tourisme culturel, etc...

culturelles ; cette énumération elle-même pourra difficilement prétendre être complète (308).

I. Le ministère de l'Agriculture :

Outre les divers organismes essentiellement consacrés à la promotion sociale des travailleurs agricoles (309) le ministère de l'agriculture réalise deux sortes d'actions culturelles.

Tout d'abord le ministère subventionne les activités culturelles de toutes sortes d'associations de jeunes agriculteurs ou d'adultes, selon des modalités (agrément en accord avec le ministère de la jeunesse et les sports, contrôles financier, etc...) prévues par l'arrêté du 1^{er} juillet 1960 portant lui-même application du décret 60.188 du 29 février 1960 relatif à la promotion collective en agriculture (310). Ce fut là sa première intervention.

Parallèlement le ministère a considérablement favorisé la multiplication des « foyers ruraux » qui recherchent à la fois, et statutairement, le développement de l'économie agricole et l'enrichissement culturel des jeunes d'un même village (311). Ces foyers ruraux sont dirigés par des animateurs bénévoles assistés chacun d'un conseil élu parmi les membres adhérents du foyer. En accord avec le conseil, l'animateur choisit les activités parmi les spécialités agricoles (apiculture, horticulture, arboriculture, etc...), ménagères (pour les jeunes filles ou jeunes femmes) tout autant que parmi les divers centres d'intérêts culturels littéraires ou artistiques (cinéma, etc...). La structure juridique des foyers ruraux peut aussi bien être une association de la loi du 1^{er} juillet 1901 qu'une coopérative créée conformément aux dispositions de la loi 47-1775 du 10 septembre 1947. Les foyers ruraux peuvent s'affilier à la fédération nationale des foyers ruraux, agréée et subventionnée par le ministère de l'Agriculture. Un comité consultatif représente les foyers ruraux auprès du ministère de l'Agriculture ainsi d'ailleurs qu'auprès du ministère à la Jeunesse et aux Sports.

Mais le ministre de l'Agriculture ne se contente pas d'encourager les initiatives privées. Il est responsable de l'enseignement agricole dans toute la France, tout spécialement depuis la loi du 2 août 1960 qui a posé les fondements d'un enseignement agricole

(308) Beaucoup de ces interventions ont parallèlement un but de promotion sociale cf. « *livre blanc de la promotion sociale* », documentation française 1966.

(309) Pour la liste des organismes agréés au titre de la promotion collective agricole cf. N.E.D. N° 3152 janvier 1965, « *l'enseignement agricole en France* », p. 32.

(310) J.O. du 13 juillet 1960.

(311) Il y a actuellement plus de 1.500 foyers ruraux.

moderne au sein des Lycées et des collèges agricoles, créations nouvelles qui doivent permettre de développer le niveau culturel et technique des jeunes ruraux sans pour cela les couper de leur milieu traditionnel ni les isoler à aucun point de vue du reste du pays. Ces établissements intégralement nouveaux réservent à l'équipement et à l'animation socio-culturelle une place qui n'est pas encore la leur dans les établissements de l'Education nationale. C'est ainsi que chaque établissement devrait comprendre un amphithéâtre auditorium avec cabine cinématographique et plateau de scène, d'une capacité correspondant à celle de l'établissement, ainsi qu'un foyer socio-culturel comprenant une salle de « jeux bruyants », une des télévisions, une de ping-pong, un foyer bar, une bibliothèque, une salle de musique, etc... tout cet équipement est mis à la disposition d'un « professeur d'éducation culturelle » et d'Educateurs-animateurs chargés d'initier les jeunes à la culture et aux activités extra-scolaires (312).

Ici comme ailleurs, le grand problème reste celui de la formation des animateurs culturels chargés d'animer ces équipements et ces effectifs de jeunes, toujours exigeants mais pas toujours très actifs.

Ces animateurs culturels des établissements d'enseignement agricole, des Foyers ruraux et des autres organismes privés sont formés par stages intensifs de plusieurs semaines au sein des « Instituts régionaux de promotion rurale », en attendant que le nouvel Institut National de promotion rurale, sorte d'école normale supérieure de l'éducation socio-culturelle rurale, puisse former d'une façon plus complète les nombreux cadres que nécessitent déjà ces nouveaux types d'action culturelle.

II. *Le ministère de la Santé publique et de la population.*

Il ne convient pas de parler ici de l'action en faveur des enfants infirmes, instables, inadaptés, etc... quoique celle-ci soit partiellement culturelle et éducative, car elle est trop particulière et reste malgré tout essentiellement curative.

Sur un tout autre plan le ministère encourage et subventionne la création de « foyers des jeunes travailleurs » en collaboration avec la caisse nationale de sécurité sociale et les municipalités (313).

(312) Toutes les installations et surtout l'amphithéâtre auditorium sont susceptibles d'être ouvertes à des activités culturelles extérieures aux activités normales de l'établissement, et au public non scolaire.

(313) Les foyers de jeunes travailleurs bénéficient de plus des prêts H.L.M. à la construction. Il importe de souligner le petit nombre de ces foyers (583 en 1965 comportant 39.560 lits cf. J.O. du 7 avril 1966, documents Ass. Nation., annexe N° 1636. Avis sur le projet de loi de finances pour 1966, santé publique et population).

Ces foyers accueillent les jeunes travailleurs célibataires, les logent moyennant un loyer relativement modique, et abritent généralement des centres éducatifs (bibliothèques tout particulièrement). L'action culturelle de ces foyers dépend en fait de la personnalité de leurs dirigeants.

III. *Le ministère de la Justice.*

Un service de l'Education surveillée, au ministère de la Justice doublé d'une inspection de l'éducation surveillée est chargé de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance (314). Ce service applique les dispositions légales concernant les publications destinées à la jeunesse et assure le secrétariat de la commission de surveillance et de contrôle de ces publications. Le même service contrôle les institutions d'éducation surveillée du secteur privé et du secteur public, il a donc la responsabilité de l'éducation générale qui y est dispensée.

Enfin, le ministère de la Justice favorise l'action des « clubs de prévention » dont le but est de favoriser l'insertion dans des structures accueillantes et souples, soucieuses de culture et de loisirs, de la jeunesse « prédélinquante » (315). Un arrêté du 26 décembre 1958 (J.O. 5 et 6 déc. 1959), fixe les modalités de contrôle des associations d'action éducative du ministère de la Justice.

IV. *Le ministère de l'Intérieur :*

Les interventions de la police en matière culturelle peuvent facilement prêter à sourire, elles n'en sont pas moins remarquables, motivées par l'idée de prévention qui constitue une des tâches reconnues de la police. Ses initiatives en faveur de la jeunesse, dans les domaines culturels et sportifs ont tout d'abord été justifiées, dans les années 1958-1959, par la recrudescence de la délinquance juvénile née d'une révolte de la jeunesse dite officiellement « inorganisée », contre une société trop dure, ou pour certains trop facile, qui ne s'occupait pas d'elle. En 1965, 430 agents des Compagnies Républicaines de Sécurité furent chargés de la surveillance et de la protection des mineurs, après avoir été instruits au centre de

(314) L'ordonnance du 23 décembre 1958 renforce la protection sociale des mineurs dont « la santé, la sécurité, la morale ou l'éducation sont compromises ».

(315) De plus le ministre de la Justice par une circulaire du 12 juillet 1960 adressée aux premiers présidents et aux procureurs généraux rappelle que l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et les articles 375 et suivants du code civil permettent aux magistrats d'envoyer les mineurs dont « la santé, la sécurité, la morale ou l'éducation sont compromises », dans des centres d'orientation professionnelle dépendant de l'Education Nationale.

formation et de recherche de l'éducation surveillée de Vaucresson. Ces agents exercent une surveillance discrète sur tous les lieux recevant le public, et surtout, l'été, sur les « campings » et les lieux de distraction.

Cette action de la police et plus spécialement des Compagnies Républicaines de Sécurité (C.R.S.) s'est développée ces derniers temps dans les centres de vacances où des municipalités, trop peu peuplées pendant l'année scolaire et aux budgets trop restreints, n'avaient rien prévu, ou rien pu réaliser pour les centaines ou les milliers d'adolescents qui les peuplaient durant l'été.

Ainsi se sont multipliés sur les plages des clubs de jeunes (316), animés chacun par deux ou trois moniteurs fournis par la police. La discipline n'y est pas plus stricte que dans les autres clubs de jeunes et les intéressés participent tout autant aux décisions communes. Bien plus il semble que le dévouement au service public et la qualification des moniteurs C.R.S. ou de la police, tout particulièrement sur le plan sportif, apportent aux jeunes ce que des animateurs d'une formation plus intellectuelle ne sauraient leur donner (317). Ces clubs de vacances ne se contentent pourtant pas d'organiser des activités sportives.

N'ayant qu'une activité provisoire, limitée à deux mois de l'année, ces clubs n'ont pas de structure juridique très établie, ils fonctionnent généralement avec un matériel réduit (quelques bateaux, électrophone, télévision, disques, etc...) généralement prêté par la municipalité, des associations ou des particuliers, et leurs activités se déroulent en plein air ou dans des bâtiments également prêtés (318).

Cette action du ministère de l'Intérieur ne peut actuellement que se développer car les deux tiers de la jeunesse restent « inorganisés » c'est-à-dire en dehors des loisirs collectifs organisés par toutes sortes d'institutions et d'associations, et parce que la plupart des animateurs professionnels des maisons de jeunes, foyers et clubs divers, prennent leurs vacances familiales durant l'été, comme tout le monde.

V. Le ministère des Armées :

Les Forces armées, autant par la valeur de leur encadrement que par le nombre de jeunes gens qu'elles réunissent au sortir de leurs études pourraient constituer un précieux instrument de pro-

(316) En 1965, 15 centres s'occupant de plus de 6.000 jeunes.

(317) Ces mêmes moniteurs sont très souvent les maîtres nageurs chargés de la surveillance des plages et du sauvetage.

(318) Cette frugalité dans les moyens est peut-être, paradoxalement, un attrait supplémentaire auprès des jeunes.

motion culturelle. Leur rôle ayant considérablement évolué ces dernières années elles réalisent progressivement l'importance nationale de cette nouvelle tâche, et l'intérêt qu'elles tireront elles-mêmes de l'amélioration du niveau culturel de leurs recrues. Aussi durant ces dernières années ont-elles élargi la traditionnelle formation des recrues dans deux directions complémentaires, la promotion sociale et l'animation culturelle des loisirs, toutes deux assez étroitement liées.

La promotion sociale, durant la durée légale du service militaire est recherchée de diverses façons. Tout d'abord dans les unités de base sont désignés et formés des « officiers-conseils » chargés d'informer les « appelés » sur les possibilités de formation qui s'offrent à eux. Cette information, ainsi que la formation qui lui succède, pourrait d'ailleurs faire intervenir des personnalités civiles (319). Des expériences déjà nombreuses (320) orientent les réalisations actuelles vers différents types d'enseignements, que ne suivraient, bien entendu que les « appelés » volontaires : un rattrapage scolaire pour les recrues n'ayant pas le certificat d'Etudes, un enseignement particulier pour les jeunes agriculteurs (cf. infra) ; un enseignement préparatoire à la F.P.A. et un enseignement général, et technique, préparant aux examens scolaires et professionnels pour les recrues ayant déjà reçu une formation suffisante. Ces enseignements facultatifs viendraient compléter l'instruction militaire commune, et une bibliothèque suffisamment fournie compléterait sur un plan plus nettement culturel cette formation essentiellement professionnelle.

Pour les jeunes agriculteurs un effort tout particulier a été fait, commencé pendant la guerre d'Algérie avec l'institution des « clubs agricoles ». La vocation de ces « clubs » est beaucoup plus large que celle de la promotion sociale ou de la formation professionnelle, aussi peut-on considérer cette réalisation comme le premier essai d'action culturelle étendue au sein de l'Armée. Au sein de ces clubs les jeunes agriculteurs réfléchissent en commun, et discutent des divers aspects de la vie rurale, sous la conduite d'animateurs qui sont des militaires du contingent instruits sous l'égide du ministère de l'Agriculture avec la participation d'associations d'Education populaire (321). 346 clubs agricoles existaient aux armées en 1966.

(319) Cf. les recommandations du rapport de la commission d'étude des problèmes de formation et de promotion sociale présidée par M. Chenot, dans le « *livre blanc de la promotion sociale* », Documentation Française, 1966, p. 48 et s.

(320) De 1964 à 1966, 28.600 militaires ont suivi des cours à l'intérieur des unités, 12.900 fréquentaient des établissements publics d'enseignement, 19.500 étaient inscrits à des cours par correspondance, cf. « *Le Monde* », 19 janvier 1967, p. 7.

(321) De 1964 à 1966 plus de 25 sessions de formation ont été organisées pour plus de 540 stagiaires, cf. « *Le Monde* » 19 janvier 1967.

Dans le domaine des loisirs et de la culture, l'armée manifeste le même désir de promotion individuelle quoique les nouvelles méthodes soient assez révolutionnaires en elles-mêmes.

L'initiative est venue de certains « appelés » eux-mêmes qui ont constitué des groupes pour occuper agréablement les loisirs, fort nombreux, laissés par la vie de caserne. Ces groupes s'adonnaient et s'adonnent encore à la musique, à la lecture ou même à l'étude des langues (en Allemagne) (322). L'armée se propose aujourd'hui de favoriser le développement de cette expérience ; pour cela les animateurs, soldats du contingent, recevront l'appui des Officiers-conseils chargés du rôle d'intermédiaires auprès de la hiérarchie militaire. « Officiers-conseils » comme animateurs du contingent seront désormais formés, les derniers en des stages de deux mois, au « *Centre Interarmées de Formation d'Animateurs* » (C.I.F.A.), ouvert à Angoulême en 1965 ; quelques officiers spécialisés et surtout une douzaine de conseillers d'éducation populaire détachés au C.I.F.A. par le ministère de la Jeunesse et des Sports forment ces animateurs. Cette expérience ne fait que commencer et son succès dépendra en partie des moyens matériels qui lui seront consacrés : elle est néanmoins susceptible en cas de réussite de changer considérablement l'attitude de ses protagonistes à l'égard de la culture, et à l'égard les uns des autres.

Ces questions culturelles au sein de l'armée ainsi que le problème des relations entre les jeunes du contingent et les cadres militaires sont débattues régulièrement au sein de la commission nationale et des commissions régionales « Armée Jeunesse », réunissant régulièrement à Paris des représentants des mouvements et associations de jeunesse avec les représentants des forces armées. Cette commission est parvenue depuis une dizaine d'années à établir un dialogue utile et continu entre les parties intéressées. Elle n'est d'ailleurs pas étrangère aux réalisations dont il vient d'être parlé. Le nouveau règlement militaire, d'une plus grande souplesse que le précédent, est d'ailleurs susceptible de favoriser la réalisation de ces nouvelles expériences ; il souligne également, sur un tout autre plan, l'obligation qu'ont les unités en campagne, de respecter les ouvrages artistiques et historiques appliquant ainsi la convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé négociée sous l'égide de l'UNESCO et signée à la Haye en 1954 (323).

(322) Il y avait en 1965 plus de huit cents clubs de loisirs de ce type aux armées.

(323) Art. 34 du décret portant règlement de discipline générale dans les Armées.

CHAPITRE IV

Etude organique de la politique culturelle des collectivités locales

Les communes et les villes, manifestations spontanées de regroupements humains furent, à l'origine de l'histoire humaine, les berceaux de toute civilisation et ce trait s'est perpétué tout au long de l'histoire ; les civilisations, les nations, même les plus puissantes, continuent à être jugées à travers la splendeur de leurs cités. Les villes en effet sont des centres d'échange, beaucoup plus que de production, cette dernière fonction économique ayant tendance actuellement à fuir les limites urbaines dans lesquelles elle se sent trop à l'étroit. La ville redevient donc, plus que jamais lieu de commerce, d'échanges, de rencontres et, actuellement, de culture.

Le phénomène, quoique sensiblement différent, est similaire au niveau des départements. Ceux-ci, conçus à l'origine selon la mesure de la journée de voyage à cheval, regroupent généralement autour d'un chef-lieu d'une relative importance, une population consciente d'une certaine solidarité entre ses membres ; ainsi le cadre administratif s'est-il peu à peu personnalisé et animé, devenant apte à contenir, sinon à animer, une activité culturelle.

Le cadre local présente donc, par rapport au cadre national, l'avantage d'être naturel, directement accessible et adapté à l'activité des individus, sauf dans les trop grandes agglomérations urbaines. Cet aspect naturel et humain, cette connaissance concrète des services et des fonctionnaires facilitent la coopération de toutes les activités publiques et privées, réduisent l'hostilité ou l'incompréhension entre l'administrateur et l'administré. Ainsi, et cela est capital, les collectivités locales, mais surtout les communes, sont le cadre naturel d'action du bénévolat et ce dernier est aussi important en matière culturelle qu'en matière sociale. C'est dans le cadre de la commune que l'instituteur ou l'adjoint au maire anime un club de jeunes ou un cinéclub, que les administrés aident

les fonctionnaires municipaux à organiser une fête des jeunes sur le stade municipal, ou un concert dans la salle des fêtes, et cela même dans des villes d'une certaine importance. La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la responsabilité des collectivités à l'égard de leurs collaborateurs bénévoles est là pour prouver l'ampleur du phénomène (1).

Cette propension à la collaboration spontanée des intéressés donne toute sa valeur, irremplaçable, à l'action culturelle des collectivités locales.

Il est possible de distinguer trois types d'action culturelle successivement réalisés par les collectivités locales. Au domaine classique de l'action culturelle s'est superposée une action culturelle à caractère social, et le tout ainsi obtenu se trouve actuellement modernisé et complété par les nouveaux procédés de l'animation culturelle. Il ne s'agit pas ici de faire l'analyse des moyens d'action culturelle, ce qui sera l'objet de notre troisième partie, mais de dégager l'importance matérielle et les limites de l'action municipale.

1. Le domaine et les organes classiques de l'action culturelle des collectivités locales.

Il y a fort longtemps que les collectivités locales se sont soucies d'une certaine forme d'action culturelle, ou du moins que leur action révéla d'importantes implications culturelles.

1) La police municipale :

Les magistrats locaux eurent, de tous temps, à surveiller le bon ordre de leur cité, à assurer la police des lieux publics, des réunions, des spectacles. Les démêlés des artistes, hommes de lettres, étudiants avec les magistrats locaux sont aussi anciennes que l'apparition de ces groupes au sein des cités. De la condamnation de Socrate que l'on accusait de saper les fondements de la Société, c'est-à-dire de la cité, à la censure municipale des spectacles et spécialement des cinémas, en passant par les démêlés des étudiants parisiens avec les archers et le guet de Paris, toutes les formes d'expressions culturelles et toutes les sortes de police se sont toujours heurtées. De nos jours, les pouvoirs de police du maire sont considérables, car il peut, pour assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique » (2), prendre toute mesure qui s'impose, sous contrôle juridictionnel ; le préfet peut le suppléer en cas de carence (3). L'ampleur de ces pouvoirs de police n'est pas

(1) Cf. *infra*, III^e partie, chap. I.

(2) Code d'administration communale, articles 96 et 97.

(3) Code d'administration communale, article 107.

sans poser de très sérieux problèmes aux producteurs et distributeurs de films qui réclament la disparition de cette censure locale, et le maintien de la seule censure nationale.

2) *L'enseignement artistique.*

Sans même parler de l'enseignement général, surtout de l'enseignement primaire, partiellement supporté par les collectivités locales, le rôle de ces dernières est considérable en matière d'enseignement artistique.

Dès l'ancien régime, certaines collectivités créèrent des écoles d'art consacrées à la musique, la peinture, la sculpture, le dessin ou les arts décoratifs. Mais c'est au xix^e siècle et au xx^e siècle que le mouvement se développa le plus.

De nos jours le rôle des collectivités locales en la matière est essentiel (4). En matière d'enseignement musical et dramatique tout d'abord, quarante-six écoles, dites « nationales », restent municipales et sont gérées par les communes et parfois même, comme celle de Bayonne, par un syndicat de communes. Ces écoles « nationales », quoique classées et contrôlées par le ministère des Affaires culturelles, subventionnées (très faiblement, environ 5 % du budget de ces écoles) en fonction de ce classement, sont essentiellement à la charge des communes. De plus il existe environ trois cents écoles et conservatoires municipaux, parfois excellents (Bordeaux, Marseille, Strasbourg) parfois moins que médiocres, dont la responsabilité incombe totalement aux communes. A Paris, plusieurs conservatoires municipaux s'efforcent également de répandre une culture musicale de base.

Pour l'enseignement de l'architecture et des Beaux-Arts (5), les écoles supérieures d'architecture étaient toutes situées à Paris jusqu'à la réforme de l'enseignement de l'architecture décidée par le décret du 16 février 1962, et seules six écoles nationales d'Art de province étaient gérées directement par le ministère. Tout l'enseignement, dit « intermédiaire », est à la charge des collectivités locales, départements et surtout municipalités. Cet enseignement est donné par des écoles classées en trois catégories, selon l'importance et la variété de leur enseignement, et recevant de l'Etat des subventions ne dépassant pas 5 % à 6 % de leur budget ; c'est ainsi que fonctionnent, tant bien que mal environ soixante-dix

(4) Cf. — « *L'Education nationale* », P.U.F. 1965, p. 649 et s.

— « *L'enseignement artistique en France* » N.E.D. N° 3096, opus. cit.

(5) Cf. le rapport du Directeur général des Arts et des Lettres lors de la présentation du programme de l'enseignement artistique à la commission de l'équipement culturel du 4^e plan, cité dans N.E.D. N° 3096, p. 32.

écoles des Beaux-Arts. A un échelon encore inférieur, et ne délivrant eux-mêmes aucun titre reconnu sur le plan national (6), existent environ trois cents cours municipaux de dessin dont le seul but, fort louable, est de faire connaître le dessin aux enfants et aux adultes.

Dans l'état actuel de l'enseignement artistique en France, l'effort municipal reste de très loin le plus important, s'il est encore insuffisant par rapport à ce que existe dans beaucoup d'autres pays, il reste essentiel.

Le département de la Seine avait, de son côté constitué un cadre unique de professeurs « spéciaux » pour l'enseignement artistique dans les écoles primaires de la Seine. La loi du 10 juillet 1964 (art. 30) ramenant le département de la Seine aux dimensions de la seule ville de Paris, le fondant avec elle, étatisé ce corps de Professeurs spéciaux pour la ville de Paris et laisse subsister des doutes sur son maintien dans les nouveaux départements de la Région parisienne. Dans les deux cas, il y a amenuisement des compétences des collectivités locales, ou risque d'amenuisement.

3) *La conservation, l'accroissement et la diffusion du patrimoine.*

Les communes peuvent jouer un rôle très important dans la conservation et l'accroissement du patrimoine artistique de la France ; selon les cas elles l'ont ou ne l'ont pas joué, mais il est certain que rien n'est plus favorable à la conservation du patrimoine artistique que la sollicitude de toute une agglomération à son égard. On connaît maints exemples de monuments sauvés par la population, soit directement (7), soit indirectement par la pression de l'opinion sur les administrations et les élus locaux. Par contre, l'on connaît aussi maintes perspectives monumentales, maints sites remarquables gâchés par l'érection malencontreuse d'un monument aux morts, pieux mais inesthétique, ou d'une statue aussi vite vieillie que la gloire qu'elle remémore (8). Enfin l'on peut affirmer qu'aucune culture ne peut valablement et durablement s'épanouir sans un environnement matériel favorable, sans un urbanisme et une architecture vraiment humaine (9). En tout ceci déjà le rôle des collectivités locales est essentiel.

(6) Mais préparant parfois aux certificats d'aptitude professionnelle de dessinateur.

(7) Par exemple, par des mouvements de jeunes, cf. « *cahiers pédagogiques* » N° 26, 2^e trimestre 1966. Textes et documents « *monuments en périls* ».

(8) Cf. D.F.I. N° 64, « *La protection des monuments français* ».

(9) Cf. D.F.I. N° 218 (juin 1966). La nature dans votre commune, p. 10, 12, 17.

— Le moniteur des travaux publics, mai 1965, N° hors série, « Création et aménagement des espaces verts - protection du patrimoine naturel, historique et esthétique » (textes et commentaires).

Mais plus précisément les municipalités se sont chargées de la conservation d'un patrimoine important contenu dans les archives, les musées, et même les bibliothèques dont on a trop souvent fait essentiellement un instrument de conservation. La conservation des archives communales, indispensable à la connaissance du passé, constitue pour les communes une dépense obligatoire ainsi que la conservation du recueil des actes administratifs du département (10).

Les musées et les bibliothèques (11) sont innombrables et indispensables à la conservation du patrimoine culturel de la nation ; mais ils ont constitué pendant trop longtemps de véritables entrepôts où s'accumulaient les acquisitions de la Révolution, des dons plus ou moins intéressants, et le trop-plein des musées nationaux. Le caractère vétuste et anarchique des musées et des bibliothèques s'est donc longtemps opposé à toute véritable diffusion culturelle. Cependant le budget de l'Etat aurait le plus grand mal à remplacer l'action des municipalités en ce domaine et ce remplacement ne serait pas souhaitable car il risquerait d'introduire une certaine uniformité là où la vie locale commande la diversité. Un musée municipal parviendra plus facilement à se faire le reflet de l'artisanat ou du folklore local qu'une institution d'Etat.

Depuis près d'un siècle la ville de Paris développe de son côté ses bibliothèques municipales : aujourd'hui au nombre de soixante-quinze, elles ont prêté, en 1964, trois millions vingt mille livres, soit moins d'un livre par habitant (moyenne de la Suède, six livres par habitant : Stockholm, avec huit cent mille habitants distribuant plus de livres que Paris).

4) *Les loisirs et les distractions culturelles :*

C'est peut-être dans ce domaine qu'a historiquement débuté l'action culturelle des collectivités locales et, très certainement, les premières réalisations de culture populaire. Très tôt, sinon de tout temps, les municipalités ont organisé des fêtes, jeux, kermesses ; ces manifestations ont parfois un caractère culturel assez marqué. Des jeux et des représentations théâtrales sur le parvis des églises, aux concerts de plein air, il y a toute une tradition ininterrompue, maintenant reprise par de très nombreuses cités qui redécouvrent ainsi des méthodes d'« animation culturelle » vieilles de plusieurs siècles.

Mais les municipalités ne se sont pas contentées d'organiser des spectacles épisodiques. De très nombreux théâtres municipaux

(10) Cod. admin. comm. art. 185, 2°.

(11) Idem articles 433 à 436, et ord. N° 45.1546 du 13 juillet 1945 pour les musées.

ont été bâtis aux dix-neuvième siècle et vingtième siècle: leur exploitation fut concédée à des particuliers selon des cahiers de charges qui ont parfois permis au Conseil d'Etat d'affirmer leur caractère de service public (12). Le théâtre municipal peut également être exploité en régie (13). A Paris la municipalité essaie de transformer progressivement les simples contrats de location des salles municipales (Ambassadeurs, Châtelet, Marigny, ainsi que Sarah Bernhardt et Gaité lyrique dont le sort est actuellement incertain) en concessions de service public. La construction d'un théâtre populaire municipal vient d'être décidée par le Conseil municipal en décembre 1966 ; il occupera le théâtre Sarah Bernhardt.

Depuis le lendemain de la dernière guerre ces nouveaux services municipaux ont connu d'innombrables difficultés. Il arrive que ces théâtres se heurtent à la concurrence des récentes maisons de la culture, et que les municipalités soient partagées entre ces deux formes d'action culturelle, le dilemme prenant parfois au sein du conseil municipal la forme d'une querelle des anciens et des modernes. Mais dans l'ensemble l'existence d'une salle municipale, aussi classique soit-elle dans sa conception, est bénéfique à la décentralisation et à l'animation culturelle. Il n'est d'ailleurs pas possible d'envisager une trop grande multiplication des maisons de la culture, pour des raisons qualitatives autant que budgétaires (14). Les théâtres et opéras municipaux permettent justement aux troupes des maisons de la culture et des « centres dramatiques » de disposer des locaux nécessaires à leurs représentations lors de leurs tournées locales.

Pour le théâtre lyrique, quelques grandes villes comme Lille, Nantes, Bordeaux, Lyon, Marseille ont essayé, depuis un siècle d'entretenir les masses chorales, chorégraphiques et orchestrales nécessaires au bon fonctionnement d'un opéra municipal. Actuellement treize théâtres lyriques fonctionnent de façon suivie, en dehors de Paris, une quinzaine d'autres sont exploités d'une façon intermittente (15). L'aide très limitée de l'Etat (deux millions huit cent trente mille francs en 1964) ne leur permet que très difficilement de survivre. Il est cependant certain qu'aucun renouveau durable du théâtre lyrique ne pourra se faire sans une action accrue des municipalités. Ce que l'on appelle « la décentrali-

(12) Cf. par exemple C.E. 21 janvier 1944. Leoni. Lebon, p. 25 et C.E. 19 mars 1948, Sté. les amis de l'opérette : rec. Lebon, p. 142.

(13) Cf. C.E. 21 janvier 1944, Leoni - déjà cité.

(14) Leur trop grand nombre les réduirait au rang de salles de fêtes ou d'expositions mises à la disposition d'artistes ambulants.

(15) A titre de comparaison on dénombre en Allemagne fédérale une centaine d'opéras, dont une quarantaine d'une importance nationale. Cf. « *Le Monde* » 28 août 1965, « *Perspectives sur l'Art lyrique en France* » par R. SICHAN.

sation lyrique » consiste surtout à essayer de retarder la fermeture des opéras de province.

En 1964 fut définie la nouvelle politique d'aide à l'Etat au Théâtre lyrique ; la Réunion des Théâtres lyriques municipaux de France (R.T.L.M.F.) simple entité intercommunale sous forme d'association de droit privé regroupant les Théâtres lyriques de douze villes jugés les plus dignes d'encouragement, reçoit l'intégralité de la subvention de l'Etat en faveur de la décentralisation lyrique. Ce groupement favorise la collaboration entre ses membres et avec l'Etat ainsi qu'une certaine émulation, les subventions étant accordées chaque année, à posteriori, au vu d'un classement effectué par une commission nationale en fonction de rapports d'inspection et de l'opinion éclairée.

II *Les nouveaux développements de l'action culturelle des collectivités locales.*

L'animation culturelle n'est pas une révolution en matière culturelle, mais le résultat d'une évolution qui remonte à la dernière guerre. C'est plus une modification des mentalités que des méthodes et des organes. Désormais les responsables locaux de la politique culturelle comme les responsables nationaux, sont éclairés par le souci constant d'élargir le public au-delà de la « clientèle » culturelle classique, (promotion-éducation populaire), et pour cela d'aller le chercher là où il se trouve (décentralisation) et de l'intéresser à la culture en le faisant participer à l'action culturelle (animation culturelle). Chacune de ces nouvelles attitudes, inséparables les unes des autres, intéresse au premier chef les collectivités locales qui, la plupart du temps, furent à l'origine de cette nouvelle forme d'action culturelle.

Le rôle initiateur des collectivités s'est manifesté dans trois directions, diffusion, décentralisation et animation, que nous mettrons successivement en évidence.

1) *La diffusion :*

Il s'agit essentiellement de la modernisation de l'action culturelle classique en mettant l'accent non plus sur la conservation du patrimoine mais sur sa diffusion. Les musées et les bibliothèques municipales se sont généralement consacrés à cette nouvelle tâche.

Les musées municipaux font un effort de modernisation, d'accueil des visiteurs, renouvellent plus souvent les expositions, ou encore leur donnent des thèmes d'un intérêt local marqué. Les visites-conférences se sont généralisées. L'exemple le plus poussé

de cette politique de diffusion dans le sein d'un musée reste celui du Havre autour duquel se constitua la maison de la culture de la ville. Mais de nombreuses autres villes ont également fait sur ce plan un effort considérable. Certains musées situés dans de beaux hôtels ou châteaux anciens ont d'ailleurs servi de supports à des spectacles sons et lumières ; des visites nocturnes ont renouvelé l'intérêt du public.

Une politique semblable a été tentée au sein des bibliothèques municipales les plus modernes (Tours, Lille, Bordeaux, pour ne citer que des exemples). Ces bibliothèques organisent fréquemment des expositions pour montrer leurs richesses les plus anciennes ; des conférences, voire des concerts, s'y déroulent. Des salles de lecture modernes, aérées et gaies, souvent très bien situées accueillent les publics de tous âges, certains d'y trouver, avec les ouvrages les plus récents, toutes les revues littéraires, scientifiques et politiques, sans aucune discrimination. Ces très belles bibliothèques municipales étant ordinairement réservées aux villes importantes, les collectivités locales se sont souciées de prolonger leur action soit dans les quartiers périphériques des villes où elles se trouvent, soit même sur le plan du département tout entier, grâce à l'expérience des bibliobus. Ces bibliothèques ambulantes, constituées à partir d'autobus achetés d'occasion et de crédits alloués soit par les conseils généraux, soit par certaines municipalités, passent à jours et heures fixes dans les bourgades et dans les écoles où elles laissent très généralement certains livres en dépôt. Dans les grandes villes ces bibliobus dépendent, lorsqu'il en existe, de la bibliothèque municipale, qui parvient ainsi à accroître très sensiblement le nombre de ses lecteurs (16).

Ainsi les efforts de diffusion accomplis par certaines administrations locales réalisent à leur échelon, le complément de la politique nationale de décentralisation culturelle.

2) La décentralisation culturelle :

Elle tente actuellement de se réaliser dans tous les domaines, développant l'action, maintenant classique, des municipalités en faveur de la musique, du théâtre et de l'enseignement artistique (17). Mais cet effort municipal et départemental se manifeste surtout par la décentralisation dramatique et les festivals.

(16) Cf. art. de M. FILLET, conservateur de la bibliothèque municipale de Tours, dans « *La voix* » (Institut français d'études et d'information culturelles et techniques) janvier-février 1967, sur « *Les bibliobus scolaires de Tours et de l'Indre et Loire* ».

(17) Cf. supra « *Le domaine classique de l'action culturelle des collectivités locales* ».

La décentralisation dramatique.

A ses débuts, elle fut surtout l'œuvre des comédiens eux-mêmes, aidés par l'Etat (18). Il était rare, au lendemain de la dernière guerre, de voir des municipalités prendre des initiatives en ce domaine. Sur les cinq premiers centres dramatiques nationaux de province, créés à partir de 1947, un seul, celui de l'Est, le fut réellement à l'initiative des municipalités, les principales villes alsaciennes groupées en un syndicat de communes. Dans les autres cas le mérite des créations revient aux artistes eux-mêmes, à leurs animateurs et à l'action éclairée de Jeanne Laurent à l'administration des Beaux-Arts. Mais, lentement d'abord, et de plus en plus fréquemment, les créations se sont multipliées et les collectivités locales sont devenues plus entreprenantes. Outre neuf centres dramatiques, subventionnés conjointement par l'Etat et les collectivités locales, on compte plus de dix « troupes permanentes de décentralisation », constituant le premier échelon de la reconnaissance officielle des initiatives locales. Outre ces centres et troupes reconnues par l'Etat, les initiatives locales se multiplient à présent.

Les théâtres subventionnés par les collectivités se multiplient, quatre à Lyon, plusieurs dans la région parisienne, tout particulièrement à St-Denis (troupe Gérard Philippe) et à Aubervilliers, à Nanterre, Antony, généralement sous la forme de concessions de salles à des animateurs responsables (19), assorties de subventions importantes (20). De plus en plus les municipalités se groupent entre elles pour supporter un effort qui, autrement, serait trop lourd pour elles. Ainsi six municipalités de la région parisienne (21) supportent en commun, sous forme de syndicat intercommunal, la charge financière de l'« Antenne culturelle », théâtre semi-mobile de sept cents places qui séjourne quelques mois dans chaque municipalité. Un autre syndicat de communes supportait les « spectacles de l'étang de Berre », installés à Martigues depuis 1962, qui, malgré leur succès auprès du public, sont actuellement en difficulté par suite du trop fort accroissement de leurs dettes.

(18) Cf. « *La décentralisation théâtrale* » D.F.I. N° 148, juin 1959.

(19) Ou aux artistes groupés sous forme de coopératives ouvrières de production, de Sociétés anonymes ou d'associations. Cf. J. LANG, opus. cit p. 247.

(20) Le théâtre d'Aubervilliers, à titre d'exemple, a donné en 1965-1966 cent quatre vingt douze représentations devant 54.036 spectateurs. Il fonctionne sous forme de concession de trois ans, renouvelable, grâce à une subvention totale de 440.000 francs (200.000 de la ville, 160.000 du conseil général, 80.000 des Affaires culturelles au titre de l'aide aux animateurs) ; de plus la municipalité assure l'état de marche de la salle, soit près de 300.000 francs par an. Cf. « *Le Monde* » du 19 oct. 1966.

(21) Kremlin Bicêtre, Romainville, Gennevilliers, Malakoff, Gentilly, Colombes.

Au total l'on peut considérer que toutes ces troupes, aidées par les collectivités locales, ont gagné au théâtre un public nouveau de deux à trois millions de spectateurs annuels ce qui constitue un remarquable résultat, quoique encore insuffisant.

Enfin, aussi paradoxal que cela puisse paraître, à cet effort de décentralisation effectué par les collectivités locales de province, on peut ajouter les efforts actuels de la ville de Paris, aussi défavorisée que la province au regard du nombre de sa population et de sa superficie. Les quelques dizaines de théâtres, théâtres privés dans leur grande majorité, étant trop éloignés de la périphérie ne sont pas fréquentés par ses habitants ou ceux des proches banlieues que leurs horaires de travail empêcheraient de toute façon de se cultiver ou de se distraire aux horaires habituels. Pour changer un tant soit peu cet état des choses, le conseil municipal a décidé, en 1966, la création d'un théâtre municipal populaire, au théâtre Sarah Bernhardt. Celui-ci, du type T.N.P., animé d'une façon analogue, aménagera ses horaires, ses prix et ses diverses activités en fonction d'un public populaire d'ores et déjà plus défavorisé à Paris et dans la région parisienne que dans nombre de grandes villes de province. Ainsi cette décentralisation au sein même de la capitale n'est qu'amorcée.

Pour en terminer avec la décentralisation théâtrale, il importe de souligner que ces expériences de « centres dramatiques » et de « troupes de décentralisation » furent à l'origine du mouvement d'animation culturelle. Leurs animateurs essayèrent et réussirent les premiers, à faire des spectateurs non pas des clients, mais des associés exigeants ; pour cela ils multiplièrent les dialogues avec le public, selon une formule encore plus vivante que celle des ciné-clubs puisque les acteurs participent eux-mêmes aux débats. Les dirigeants des troupes de décentralisation et des centres dramatiques, en reconnaissance à leurs talents d'animateurs se voient d'ailleurs très souvent confier la direction des nouvelles maisons de la culture.

Selon une toute autre formule, les festivals constituèrent le second ferment de décentralisation culturelle depuis la seconde guerre mondiale.

Les festivals.

Plus peut-être que la décentralisation dramatique les festivals furent l'œuvre des collectivités locales. Se déroulant presque toujours à la belle saison, sauf peut-être certains festivals de cinéma (22), ils constituent pour les collectivités un atout essentiel dans la concurrence à laquelle elles se livrent auprès des touristes, sur

(22) Cf. le festival du court métrage à Tours.

un plan européen. Au sens strict, le festival est composé de séances musicales ; au sens élargi, de plus en plus courant, il désigne tout aussi bien une suite de concerts, de représentations dramatiques, de chorégraphies, de jeux folkloriques ou encore de séances cinématographiques ; le festival peut encore désigner la partie culturelle des activités d'une saison thermale (23). De plus en plus les festivals rassemblent les différentes activités culturelles et artistiques. Quoique les festivals n'aient qu'une existence brève, de quelques jours à quinze jours au plus, et que l'on y retrouve beaucoup de parisiens allant voir en province les spectacles qu'ils n'ont pas eu le temps de voir pendant l'année, ils constituent des réalisations décentralisées particulièrement réussies. Soixante à soixante-dix pour cent de leur public est régional, et une partie de la population locale bénéficie ainsi de spectacles ou de concerts de qualité. Cette décentralisation enfin est d'autant plus réussie qu'elle permet de rendre à certaines productions artistiques leur cadre naturel et de leur donner ainsi toute leur profondeur. « Mireille » chantée aux Baux de Provence, Shakespeare joué aux pieds d'une muraille, ou les légendes Vosgiennes à l'orée de la forêt de Bussang, ont une autre saveur que leurs homologues citadins.

Le festival intéresse des cités toutes entières : que l'initiative vienne des municipalités, des syndicats d'initiative ou de groupements divers, les pouvoirs publics locaux ou nationaux ne peuvent s'en désintéresser. D'une façon générale ce sont les municipalités qui organisent ces manifestations culturelles, objets des fiertés communales et sources de profits de tous ordres. Au plan national, les pouvoirs publics encouragent et coordonnent les divers festivals. Un décret du 8 août 1954 dégrève partiellement les casinos qui organisent des manifestations artistiques de qualité. Le ministère des Affaires culturelles subventionne un grand nombre de festivals tout en essayant de les coordonner en fixant à l'avance un calendrier national de la saison, enfin les services du tourisme assurent la publicité des manifestations à l'étranger. Dans certaines régions les initiatives locales se sont d'elles-mêmes coordonnées. Ainsi un comité administre les « nuits de Bourgogne » fondées en 1954, en répartissant les manifestations sur trois mois, en trois départements.

En 1964 (24), une cinquantaine de festivals, dont trente-huit à plus de vingt kilomètres de Paris, ont animé la province française, en grande partie en Ile-de-France, dans l'Est, le Sud-Est et certaines grandes villes comme Bordeaux, ou villes de cures et de vacances comme Vichy, Divonne, Royan et Biarritz.

(23) Cf. « *Festivals et Monuments illuminés* », D.F.I. N 112, avril 1956.

(24) Cf. « *Bilan 1964 de la musique et du théâtre en France* » par Raymond LYON. « *Tendances* » N° 35, juin 1965.

Il importe de souligner l'importance de certains festivals dans la vie de toute une cité. Si les Festivals du Marais, dont le mérite revient à une association de 1901 subventionnée par la ville de Paris et par l'Etat, ont aidé à la sauvegarde et à la restauration de tout un quartier du vieux Paris, d'autres festivals conditionnent la vie culturelle de toute une cité et l'exemple le plus probant en est celui d'Avignon, vieux maintenant de vingt ans (25). Accueillant désormais chaque année quatre vingt mille spectateurs en un mois, le festival d'Avignon, grâce en 1966 à trois troupes, six spectacles et trente représentations, a changé la vie culturelle d'Avignon et même du Vaucluse. Les organisateurs du festival, et tout spécialement Jean Vilar, n'ont pas cessé de rechercher et de retenir une clientèle populaire en développant un certain esprit fait de familiarité et d'entraide. Chaque année, trois mille jeunes sont hébergés pour des sommes modiques (quatorze francs par jour en 1966) dans les établissements scolaires de la ville. Un centre d'accueil pour adultes fonctionne depuis 1966. Pour que les Avignonnais ne se sentent pas étrangers dans leur festival, la ville a créé un « conseil culturel », présidé par le maire d'Avignon, qui s'est chargé d'établir un lien entre le festival et la population. Ce conseil a multiplié les réunions d'information sur le festival et a noué des relations avec diverses associations d'éducation populaire, amenant un fort accroissement du nombre des places louées par des Vauclusiens. Les codémiens ont ainsi été invités dans les maisons de jeunes et les villages des alentours. Par ailleurs le « conseil culturel » s'est chargé de la propagande du festival. Ainsi la population est-elle intéressée à la préparation de son festival.

Ce développement du festival repose essentiellement désormais sur la municipalité d'Avignon. Jusqu'en 1965, le T.N.P. de Paris gérât le festival et la ville n'accordait qu'une subvention (26) et du personnel. Depuis 1966 elle gère directement le festival, traitant avec les comédiens, gérant les recettes et subissant les pertes, toujours considérables sur un strict plan budgétaire (27).

3) *L'animation culturelle.*

L'animation culturelle proprement dite, dont le but est de susciter la participation des intéressés aux activités, voire aux productions culturelles, est le plus récent souci des collectivités locales.

L'animation culturelle, la participation des individus, ne pou-

(25) Cf. « *Le Monde* » du 21 juillet 1966, « *Festival an XX* ».

(26) 190.000 francs en 1965.

(27) Donc sans tenir compte des gains apportés au commerce et aux activités du tourisme local par la présence des 80.000 participants au festival.

vant pas se concevoir sous forme de service public classique car l'opinion publique dans son ensemble y répugnerait, les collectivités locales s'abstinrent pendant longtemps de toute action sur ce plan ; les activités culturelles privées ne les intéressaient pas. Progressivement cependant des soucis d'éducation populaire, la pression des intéressés, la crainte des élus locaux devant la délinquance juvénile, ou des raisons électorales, incitèrent les collectivités locales, essentiellement les municipalités, à changer de politique. On mit tout d'abord à la disposition des associations privées, des salles communales ou même les locaux des écoles municipales, pour le développement de certaines activités. On accorda ensuite plus généreusement des subventions, savamment saupoudrées. Enfin, et c'est là la tendance actuelle, on en arriva à reconnaître formellement certaines activités privées et à leur accorder des moyens d'action, souvent de compagnie avec l'Etat, ou avec d'autres organismes publics comme les caisses d'allocations familiales ou les offices d'H.L.M. Dans tous les cas, les collectivités locales n'agissaient pas seules, mais prenaient très souvent l'initiative des opérations et en supportaient la plus grosse charge financière. Trois types d'actions peuvent être citées comme illustration de cette nouvelle politique, les maisons de Jeunes et de la Culture, les Maisons de la culture, et un type d'action encore plus ambitieuse, plus rare et à l'avenir incertain, les offices ou les conseils culturels municipaux ou départementaux.

a) *Les Maisons de Jeunes et de la Culture* (28).

S'adressant à un public de jeunes sans en exclure personne (la moyenne d'âge étant de vingt à vingt et un ans), les Maisons de Jeunes et de la culture multiplient les activités culturelles, sportives ou de loisirs, tout en cherchant à constituer des lieux de détente et de rencontre.

C'est à Lyon, le 4 octobre 1944, qu'André Philipp créait l'institution, et en 1948 qu'était créée la Fédération Française des Maisons de Jeunes et de la Culture, fédération qui rassemble aujourd'hui la plupart d'entre elles. Il y en a actuellement plus de huit cents et d'autres se créent à un rythme accéléré. Le but de la Fédération Française des Maisons de jeunes et de la culture est d'en ouvrir deux mille cinq cent à trois mille dans les vingt prochaines années.

Les Maisons des Jeunes et de la Culture sont en fait des asso-

(28) — Cf. les cahiers Français, documents d'actualité, N° 111, juin 1966.

— D.F.I. N° 206, avril 1965, « *Les Maisons de Jeunes et de la Culture* ».

— « *Le Monde* » du 31 mars 1965, p. 15.

Sur la nature juridique des M.J.C. Cf. infra III^e partie, chap. III.

ciations de 1901, à gestion tripartite ; leur conseil d'administration se compose de membres de droit (collectivités locales, fédération des Maisons de Jeunes concernée, direction de la M.J.C.), de membres associés (choisis pour leur compétence ou mandatés par des associations locales de jeunesse, de sport ou d'éducation populaire), et de membres élus à titre individuel et désignés par l'Assemblée Générale des usagers, en nombre égal à la moitié du conseil d'administration. De plus un conseil de Maison, composé de jeunes choisis par leurs camarades, décide des activités et de la discipline intérieure de la M.J.C. On le voit, les pouvoirs des collectivités locales sont très restreints à l'égard de ces M.J.C. ; largement minoritaires au sein des conseils d'administration elles ne désignent même pas le directeur qui dépend de la Fédération des M.J.C. Pourtant, c'est très généralement la ville qui construit à ses frais le bâtiment de la M.J.C., avec une subvention de trente à cinquante pour cent de la part de l'administration de la jeunesse et des sports (29). C'est d'ailleurs la plupart du temps la ville qui prend l'initiative de la création d'une M.J.C. et pour cela se met en rapport avec la Fédération des M.J.C. de son choix. La municipalité assure enfin le plus souvent le paiement des frais généraux de la M.J.C., les participants ne devant supporter par leurs cotisations annuelles que les frais de fonctionnement de leurs activités. Dans tous les cas une convention fixe les rapports de la ville et de l'association, notamment en ce qui concerne l'usage et l'entretien des locaux.

b) *Les Maisons de la Culture :*

D'une réalisation beaucoup plus récente, conçues durant les dernières années de la IV^e République, réalisées depuis 1962 (30), les maisons de la Culture sont de véritables palais de la culture, à caractère polyvalent, sur lesquels repose la réalisation du « droit à la culture », affirmé par les pouvoirs publics. Elles consistent dans le « rassemblement architecturalement harmonieux des moyens techniques propres à assurer dans tous les ordres culturels les possibilités de création et de diffusion au bénéfice du plus grand nombre (31) ». Chaque maison doit comprendre une salle d'exposition, plusieurs salles polyvalentes de théâtre, cinéma, concert, une bibliothèque, voire une discothèque, et toujours un

(29) La construction d'une M.J.C. coûte communément deux à trois millions et l'on a pu se demander s'il n'était pas préférable de réaliser la construction de locaux plus modestes et d'une taille moindre dans lesquels certains jeunes se sentiraient plus à l'aise. Cf. l'article du « Monde » cité supra (31 mars 1965).

(30) Cf. « *Tendances* », N° 43, oct. 1966, « *Les maisons de la culture* » par André DE BAEQUE, sur leur nature juridique, cf. III^e partie.

(31) Notes diffusées par le ministère des Affaires culturelles, le 23 avril 1965.

restaurant et une salle de détente. Sept maisons de la culture existaient à la fin de 1966 à Bourges, Caen, au Havre, à Paris (théâtre de l'Est parisien, Amiens, Thonon et Firminy. Le V^e plan doit voir porter ce total à vingt-cinq et, en définitive, il y aura dix établissements à rayonnement national, vingt-cinq à rayonnement régional, et un certain nombre à rayonnement local.

Ces maisons de la culture, par le nombre de leurs adhérents (plus de huit mille à Bourges et cinquante mille spectateurs en 1964, année de l'inauguration, plus de douze mille adhérents à Caen, trois cent mille visiteurs au musée-maison de la culture du Havre), sont donc appelées à jouer un rôle considérable d'animation et de décentralisation.

Chaque maison de la culture coûte entre dix et vingt millions, le coût de la construction étant également réparti entre l'Etat et les collectivités locales qui fournissent généralement, de plus, le terrain nu. Après construction les bâtiments reviennent à la commune. La décision de la construction est prise par accord de l'Etat et de la commune, sans qu'il soit toujours possible de déterminer précisément de qui est venue l'initiative ; il y a donc association parfaite.

De même que pour la construction, l'Etat et la commune s'engagent à supporter à égalité le déficit de l'institution. En 1965 les maisons de la culture ouvertes fonctionnaient ainsi sur la base d'un déficit de un million chacune réparti à raison de cinq cent mille francs pour chacun de leurs tuteurs (32).

Quant à la gestion des maisons de la culture, confiée à des associations de 1901 dans lesquelles les représentants directs des municipalités et de l'Etat sont en minorité, elle tend à réaliser une certaine neutralité. En réalité les membres élus des conseils d'administration, sont cependant indirectement désignés par les municipalités et l'Etat, dans la mesure où ils sont élus par une assemblée générale comprenant des représentants officiels et des « notables », membres fondateurs de l'association. Aussi grands que soient leur objectivité et leur dévouement, ils ont souvent tendance à restreindre la liberté de gestion de l'institution ; cela semble d'ailleurs plus ou moins inévitable. Les difficultés rencontrées pour le démarrage de la maison de la culture de Saint-Etienne, qui ne sont pas d'ailleurs les premières du genre, prouvent que les

(32) La même année, en 1965, les centres dramatiques nationaux coûtaient à l'Etat, 7.509.850 F. pour la Comédie Française,

6.681.500 F. pour le T.N.P.

2.476.700 F. pour l'Odéon-Théâtre de France.

cf. la note du 23 avril 1963 rédigée sur « la maison de la culture à Bourges » par les services de M. Biasini, directeur du théâtre de la musique et de l'action culturelle.

municipalités ne sont pas dépourvues de moyens d'action à l'égard des Maisons de la Culture (33). Il n'en reste pas moins que très généralement les directeurs des Maisons de la Culture ont obtenu une grande liberté d'action qui témoigne d'une parfaite compréhension des nécessités de l'animation par des municipalités qui pourraient être hostiles à un certain théâtre très « engagé ».

Il semble admis désormais qu'il ne peut y avoir de véritable création et de diffusion artistique réussie sans une totale liberté culturelle encouragée par les pouvoirs publics (34) ; mais une certaine tolérance des animateurs à l'égard des élus locaux et de la majorité de la population qu'ils représentent est également nécessaire.

c) *Les offices et les conseils culturels municipaux :*

Il s'agit d'expériences plus complètes d'animation. Elles font le lien entre les expériences d'animation culturelle du genre des Maisons de Jeunes et de la Culture, et la vie municipale toute entière ; elles constituent ainsi un élargissement du cadre de la démocratie locale. Le conseil culturel d'Avignon (35), prolongement municipal du festival, constitue déjà un bon exemple de cette démocratie culturelle locale. Mais à notre connaissance, l'exemple le plus complet et le plus parfait en est, pour l'instant, celui de la Ville de Rennes.

L'Office Social et Culturel de Rennes (36).

Il est né, à l'origine de la nécessaire collaboration de la caisse d'allocations familiales qui avait créé de nombreux centres sociaux ayant une certaine activité culturelle, et de la ville à laquelle elle voulait faire supporter une partie de ses charges. Le débat s'élargit très vite à propos de l'implantation des futurs centres, aux dirigeants des organismes H.L.M., puis aux directeurs des services départementaux. Le dialogue devint permanent et l'on y associa les organisations privées, d'abord réticentes, au sein de deux commissions, la commission « socio-éducative » et la « commission cultu-

(33) Cf. « *Le Monde* » du 1^{er} janvier 1966, article de J.C. MARREY « *pour un syndicat des animateurs culturels* » et « *Le Monde* » du 20 mai 1966, article de Nicole ZAND sur la Maison de la Culture de St-Etienne.

(34) C'est là la conclusion réelle de l'ouvrage de J. LANG sur « *L'Etat et le Théâtre* », opus. cit.

(35) Cf. supra « *Les Festivals* ».

(36) Cf. « *Le Monde* » du 20 avril 1966, excellent article de J.M. DUPONT sur « *L'Office Social et Culturel* » de Rennes, dont ce développement s'inspire fortement.

Cf. également sur les organisations de jeunesse et d'éducation populaire de la ville de Rennes, « *L'animation culturelle* », ouvrage collectif, paru en 1964 aux « éditions ouvrières », p. 38, « *Les besoins d'une ville : Rennes et ses jeunes* ».

relle ». Des places furent offertes aux représentants des associations au sein du comité directeur de l'Office.

Ainsi, progressivement, l'Office a abattu des barrières entre les associations et les administrations, et aussi, ce qui est encore plus difficile à réaliser, entre les associations elles-mêmes (confessionnelles et laïques). Ainsi le dialogue commencé en 1959 s'étendait et apparaissaient les premières réalisations culturelles : des groupements privés ont organisé une semaine artistique en liaison avec des comités de quartier fonctionnant au sein de l'Office. L'Office fait connaître le musée, lance des expositions itinérantes réalisées par la société des photographes amateurs de la ville, sur les richesses monumentales de Rennes, sur l'Impressionisme, le tout se déplaçant dans les foyers et maisons de jeunes, et dans les centres sociaux.

Mais l'Office a des responsabilités encore plus « positives ». Quoiqu'il ne soit qu'une association de 1901, donc de droit privé, il gère avec la caisse d'allocations familiales, les six ou sept centres sociaux de la ville et l'ensemble des locaux construits dans le cadre de la législation des « mètres carrés sociaux », imposant aux constructeurs de réserver certaines superficies et certains locaux aux équipements socio-culturels. Certains de ces locaux sont mis à la disposition d'associations ou loués. L'Office, grâce à des subventions de la ville, achète des matériels divers qu'il confie à la charge des groupements. La ville consulte d'ailleurs l'Office et suit ses suggestions pour la répartition d'une partie de ses subventions. L'Office se voit enfin reconnaître d'importantes tâches d'enquêtes auprès des jeunes et de l'ensemble du public sur leurs préférences quant aux futurs équipements socio-culturels des Z.U.P. périphériques.

La décentralisation socio-culturelle est d'ailleurs poussée au niveau du quartier. Ainsi dans l'ensemble neuf de Binquenay, la gestion complète, administrative et financière, du centre social provisoire a été confiée par l'Office à un comité de quartier depuis le mois de juin 1965. Ce comité passe des conventions avec la caisse d'allocations familiales, pour ses activités sociales (halte d'enfants par exemple), ou avec l'Office social et culturel pour ses activités culturelles (soirées au musée municipal, antenne de la bibliothèque municipale, photographie, bridge, etc...).

Enfin, spécialement dans les nouveaux ensembles, les éducateurs, animateurs des foyers et maisons des jeunes, les assistantes sociales se réunissent fréquemment avec les comités de quartiers composés de responsables d'associations et constituent des équipes d'animation qui précèdent souvent la réalisation des équipements.

L'exemple de Rennes reste encore exceptionnel, mais, dans un grand nombre de municipalités on peut noter une transformation

du rôle des commissions municipales. Les commissions municipales des sports et de la jeunesse, les commissions des fêtes ou des questions scolaires et culturelles, s'ouvrent en groupant chacune autour du maire et de quelques conseillers municipaux, un certain nombre de « personnalités » plus ou moins représentatives et souvent très jeunes ; elles peuvent ainsi se transformer en instruments de départ d'une politique d'animation. Ces commissions peuvent ainsi élaborer avec l'appui des municipalités des manifestations culturelles ou sportives, grâce à la participation des adhérents de plusieurs associations conjuguées. Ainsi la collaboration d'organismes privés et de collectivités publiques permettrait, sans grandes dépenses de développer notablement l'animation culturelle.

Quant au cadre départemental, beaucoup trop vaste, il ne semble pas qu'il puisse servir, outre certaines subventions des conseils généraux, à autre chose qu'à un dialogue, d'ailleurs fructueux, entre administrations et associations tel celui qui se produit au sein des commissions départementales d'équipement ou d'organismes plus originaux tels que le « conseil social et culturel de la Moselle ».

Conclusion de la seconde partie.

La division organique de l'action culturelle des pouvoirs publics est extrême. La multiplicité des aspects de la culture l'explique et l'impose ; un ministère culturel omnicompétent négligerait certainement telle ou telle activité culturelle et se heurterait inmanquablement à certains particularismes culturels, (à base géographique, historique ou socio-économique). Le problème reste donc de coordonner l'action des diverses administrations culturelles. La meilleure coordination se faisant au plan de l'élaboration et du choix des options (plan) et des décisions (gouvernement), mais aussi au plan des particuliers, bénéficiaires potentiels de l'action de plusieurs administrations culturelles, et des groupements privés également bénéficiaires de plusieurs types d'actions culturelles et participant souvent aux organes consultatifs de plusieurs administrations. C'est sur ce dernier plan, celui de la consultation, qu'un plus grand effort pourrait être fait pour coordonner les différentes politiques et les différentes actions culturelles ; cela existe déjà pour la jeunesse (Haut comité de la jeunesse), cela pourrait être réalisé pour l'ensemble des activités culturelles par la réalisation d'un grand « conseil culturel », à l'image du conseil économique et social. Cet effort serait bénéfique, sur le plan de la cohérence et de l'action et de l'information des pouvoirs publics, mais il ne devrait pas dépasser le stade de l'administration consultative, l'action culturelle devant continuer à sacrifier aux particularismes, à la variété, et à éviter une trop grande uniformité, voire une politisation possible de la culture au sein d'un parlement culturel omnicompétent.

TROISIEME PARTIE

LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE L'ACTION CULTURELLE DES POUVOIRS PUBLICS

La seconde partie de cette étude a permis par une analyse organique de l'action culturelle des pouvoirs publics de saisir la variété des administrations et institutions culturelles. Cette étude a mis en relief certaines tendances générales à employer toutes les nuances, et toute la souplesse du droit administratif français, pour satisfaire aux impératifs de la culture. Au delà du droit administratif cette nécessaire souplesse a d'ailleurs conduit à l'adoption des formes institutionnelles du droit privé par l'administration elle-même, en des « démembrements » critiqués par les censeurs chargés de sauvegarder l'orthodoxie financière et juridique.

Il convient à présent d'analyser les techniques juridiques de l'action culturelle selon les différents types d'institutions et d'interventions culturelles des pouvoirs publics.

Il est possible de les regrouper en trois grandes masses, dont la première repose sur un critère organique à présent classique. Le « secteur public » mais dont la seconde et la troisième reposent sur des critères essentiellement fonctionnels : contrôles, protections et aides pour la seconde, association des personnes intéressées physiques et morales, publiques et privées, à l'élaboration et à l'exécution de l'action culturelle pour la troisième. Ces deux derniers groupes de « techniques juridiques » se manifestent aussi bien au sein du secteur public qu'au sein du secteur privé.

Tout au long du chapitre premier l'on s'efforcera de ne traiter que des applications du droit administratif général particulières à l'action culturelle des pouvoirs publics.

CHAPITRE I

Les techniques juridiques du secteur culturel public

Comme l'ensemble du droit administratif les techniques juridiques du secteur culturel public se sont diversifiées avec le développement de l'intervention de l'Etat ; dans le domaine de la culture comme dans les autres domaines la diversification a suivi le développement général pour diverses raisons, en partie communes avec les domaines économiques et sociaux et en partie particulières. Comme dans les autres domaines d'intervention étatique la concession a permis à l'Etat de confier à un particulier, à ses risques et périls mais sous le contrôle de la puissance publique, la gestion d'un service public.

La forme de l'établissement public administratif ou industriel et commercial a doté certaines activités publiques de l'autonomie budgétaire et de procédés de gestion distincts de ceux des services centraux de l'Etat ou des collectivités locales. Cette diversification va dans le sens d'un affaiblissement du pouvoir central, d'un remplacement de l'« impérium » par les procédés de contrôle, et d'un effacement partiel du droit public, sinon total dans les formes les plus « démembrées » du service public ; mais cette diversification recherche aussi une plus grande souplesse dans la gestion du secteur public, voire une relative indépendance des personnes publiques décentralisées, de leurs moyens et de leurs activités par rapport à l'Etat.

S'il n'est pas certain que dans leur politique les personnes morales décentralisées soient plus indépendantes que des services déconcentrés de l'Etat, il est par contre évident dans tous les cas, que leur statut les fait bénéficier d'une autonomie de patrimoine et d'une autonomie de moyens, et la recherche de cette autonomie semble être véritablement le but de la diversification de leurs statuts juridiques.

Quelle que soit la catégorie juridique à laquelle se rattache un service culturel, il recherche au sein de cette catégorie les techniques juridiques lui garantissant le plus d'indépendance et de souplesse dans sa gestion.

De plus en plus « les Muses » nécessitent à la fois des finances considérables (1) et une grande liberté de travail ; l'Etat pour accorder une aide de plus en plus nécessaire doit donc rechercher les formes juridiques les moins contraignantes.

Ainsi chaque institution culturelle pose toute une série de problèmes : un problème d'indépendance dans le choix et l'orientation de ses activités, lié au statut de l'institution, un problème d'indépendance de la création et de l'activité culturelles, lié au statut du personnel (peut-il y avoir des artistes fonctionnaires ?), ou au choix des procédés administratifs (applicabilité des règles régissant les contrats administratifs ?), et enfin un problème de souplesse de gestion (l'initiative ne doit pas être découragée) et de finances (la qualité doit primer sur le prix et les contrôles ne doivent pas paralyser l'initiative). Tous ces problèmes se posent communément à la création de chaque institution culturelle, création qui pose d'ailleurs en elle-même un problème préalable et souvent délicat de liberté publique et surtout de liberté du commerce et de l'industrie.

Ce sont tous ces problèmes que doivent résoudre au sein du secteur public de l'action culturelle les diverses techniques juridiques.

Le secteur public en matière culturelle comme dans les autres domaines comprenait traditionnellement des services publics en régie, des services publics décentralisés et des services publics concédés à des particuliers, cette dernière forme étant censée être la plus souple et la plus respectueuse de la liberté du commerce et de l'industrie, mais depuis l'entre-deux guerres et la fameuse « crise de la notion de service publique » née de la multiplication des interventions de l'Etat dans les formes juridiques les plus diverses, et les plus... informelles, le secteur public s'est considérablement enrichi ; il convient donc maintenant d'ajouter les nouvelles formes d'action culturelle des pouvoirs publics, celles que la Cour des Comptes a qualifiées de « démembrements de l'administration » nées de la volonté de l'administration d'échapper au droit public jusque dans la forme des institutions, ainsi que les entreprises publiques, nées pour la plupart des nationalisations ou confiscations de la libération.

Le premier chapitre analysera donc successivement la création

(1) Cf. R. SAVATIER, « *Le droit des Lettres et des Arts* », 1953.

des services publics culturels, le statut des services en régie, des services publics décentralisés, les démembrements de l'administration (compris au sens strict de renoncement au droit public) et les concessions de service public.

§ I. La Création des Services Publics Culturels

Comme toute intervention des pouvoirs publics au sein des activités privées, et en soulevant encore plus d'objections qu'une simple réglementation, la création de services publics culturels par les pouvoirs publics répond à certaines conditions de fond et de compétence : pour mieux les percevoir il convient de partir de la définition la plus générale du service public (2) « une activité exercée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général ». Dans une conception plus étroite du service public (3) on ajoute la nécessité des « conditions exorbitantes du droit commun », tout en gardant les deux critères précédents qui sont essentiels, le critère matériel de l'activité d'intérêt général, et le critère, subjectif, de la volonté manifestée par les pouvoirs publics d'assurer la satisfaction de ce besoin d'intérêt général.

Ainsi deux problèmes se posent : la culture est-elle une activité d'intérêt général, (problème de fond) et comment les pouvoirs publics vont-ils manifester leur volonté de l'ériger en service public (problème de compétence et de procédure).

I. La Culture But d'Intérêt Général

La notion d'intérêt général est variable avec le temps, et elle évolue généralement en s'élargissant. L'étude historique de l'évolution du rôle culturel de l'Etat, en matière de théâtres, de musées, de bibliothèques par exemple illustre ce mouvement, et le décret de Moscou du 15 octobre 1812 pris en application du décret loi du 8 juin 1806 concernant l'industrie théâtrale, a déjà fait de la Comédie Française une activité d'intérêt général susceptible d'être réglementée par décret simple (4) en dépit des sacro-saints principes de la liberté du commerce et de l'industrie. Cependant malgré l'ancienneté de l'intérêt des pouvoirs publics à l'égard du théâtre, celui-ci se vit encore nier le caractère d'activité d'intérêt public en 1916 (5)

(2) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. I. p. 518.

(3) Cf. G. JÈZE, « principes généraux », II p. 7 ; B. CHENOT - concl. sur l'arrêt Radio-Atlantique - R.D.P. 1948 p. 246 ; etc...

(4) Laudenbach, dit Fresnay, 2° jt. 1928 - p. 936.

(5) C.E. 7 avril 1916 - Astruc R.D.P. 1916 - p. 373 - concl. Corneille - Dans sa note au S. 1916. 3. 49 sous l'arrêt Astruc. Hauriou était allé infiniment plus loin que le Conseil et que son commissaire du gouvernement, allant jusqu'à dénoncer l'immoralité du théâtre en général.

puis la position des juridictions, juges de cet intérêt général, changée à partir de l'arrêt Gheuzi du 27 juillet 1923 (6).

L'arrêt Leoni du 21 janvier 1944 (2^e espèce) reconnaît « l'intérêt artistique » de l'exploitation d'un théâtre municipal en régie.

La même attitude négative fut prise, pendant un certain temps à l'égard de l'exploitation par les communes de salles de cinéma municipales, exploitation qui se voyait dénier en principe tout caractère d'intérêt public (7). Actuellement en cas de carence de l'initiative privée les juridictions administratives admettant facilement la création de services publics culturels (8). Ainsi la ville d'Oran a pu faire fonctionner un théâtre de verdure (9) pour les distractions de ses habitants, durant l'été. Actuellement l'intérêt général semble admis dans tous spectacles de qualité, pratiquement admis au rang de service public par nature (C.E. 25 octobre 1964 - Lebon 493 ministère des Finances C. Ville d'Avignon) (9 bis).

Pareillement de nombreux arrêts, relatifs au domaine public (10), ou aux contrats et concessions reconnaissent l'existence de services publics culturels, chargés d'un intérêt général artistique (11). Inversement le manque d'intérêt général suffit encore à faire refuser le caractère de service public, ainsi qu'en a jugé par exemple le C.E. pour les courses de chevaux dans l'arrêt Bossuyt, du 30 octobre 1953 (R.D.P. 1954.178 note Waline).

La question préalable de l'existence d'un intérêt général étant résolue il importe maintenant d'étudier les modalités de la création, de l'organisation et de la suppression des services publics culturels de l'Etat et des Collectivités locales.

II. *Création, organisation et suppression des services publics culturels d'Etat.*

L'intérêt général de la culture étant reconnu, un autre problème de fond assez voisin reste à résoudre, celui que pose la liberté du commerce et de l'industrie qui reste l'un des principes de base

(6) R.D.P. 1923 5. 60 - note JÈZE.

(7) « *La solidarité ternoise* », 24 novembre 1933 Lebon 1099. Il suffisait qu'un cinéma existe dans une commune limitrophe pour que l'action municipale soit dénuée d'intérêt.

(8) Ainsi que de services publics sociaux ou touristiques, cf. pour un camping municipal, commune de Merville-Franceville C.E. 17, avril 1964 section ; pour un remonte-pente, C.E. 23 janvier 1959, commune d'Huez.

(9) Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie, 12 juin 1959, p. 363.

(9 bis) Cf. cependant les conclusions réservées sur le caractère admin. par nature des spectacles municipaux, du comm. du gouvernement Bertrand sur « *Dame Maron* » : C.E. 26 janv. 1968. A.J.D.A. 1968, p. 293.

(10) 11 mai 1959 Dauhin concl. Meyras D. 1959 j. 314 note J. de Lanversin J.C.P. 1959 II 269.

(11) Société des amis de l'opérette C.E. 19 mars 1948 p. 142 ; Ville de Royan et société anonyme du casino de Royan et autres. C.E. 25 mars 1966.

du droit public français (12). Reconnaître le caractère d'intérêt général d'une activité ne signifie pas admettre automatiquement l'intervention de l'Etat et surtout la prise en charge directe de cette activité par un service public ; l'Etat a perdu le monopole de l'intérêt général et certaines règles sont conçues pour protéger la liberté du commerce et de l'industrie. La liberté du commerce et de l'industrie est protégée au même titre que les autres libertés par la loi et les juridictions.

1. *La création du service public culturel*

Ainsi avant 1958 on exigeait une loi pour la création d'un nouveau service public, exigence renforcée par celle de la manifestation explicite de la volonté du législateur (13), une simple ouverture de crédit budgétaire ne constituant pas cette manifestation explicite.

Depuis 1958 le principe de la compétence législative semble moins affirmé (14), puisque la nouvelle constitution dans son article 34 ne parle pas de la question. La protection de la liberté du commerce et de l'industrie ne peut se faire qu'en l'assimilant aux « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », ce qui laisse malgré tout une certaine latitude au gouvernement, toute création de service public n'étant pas automatiquement une atteinte aux libertés publiques. Il n'y a donc pas de grand changement par rapport à l'Etat précédant la nouvelle constitution, sinon une tendance générale à admettre plus largement la compétence du pouvoir réglementaire. L'article 34 de la constitution ne réserve exclusivement à la compétence législative que « la création de catégories d'établissements publics ». Le Conseil constitutionnel a interprété la notion de « catégorie d'établissements publics » fort largement à propos de l'O.R.T.F. (15) tout en soulignant également que la compétence législative en la matière se comprenait également par les liens étroits existant entre l'O.R.T.F. et les libertés publiques ; à la même occasion le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs étendu la compétence du législateur aux règles constitutives de l'établissement public comprenant l'organisation des rapports de l'office avec l'Etat mais aussi son

(12) Loi des 2 - 17 mars 1791.

(13) Cf. cité dans DE LAUBADÈRE T. I. p. 528, C.E. 13 nov. 1953 chambre syndicale du commerce des armes D. 1954, 553 note Reuter.

(14) Cf. II^e partie, chapitre II, la compétence culturelle du parlement.

(15) Décision du Conseil Constitutionnel 19 mars 1964 (D. 1965.189 note L. Hamon, A.J.D.A. 1964.302) L'O.R.T.F., jouissant d'un monopole, constituée à lui seul une catégorie d'établissement public. Décision confirmée récemment par une autre, du 30 janvier 1968. A.J.D.A.- 1968.110, observ. DE LAUBADÈRE.

fonctionnement interne ; ceci nous mène tout naturellement à étudier l'organisation des services publics culturels (16).

2. *L'Organisation du Service Public Culturel.*

L'organisation du service public est une tâche réglementaire, gouvernementale et ministérielle, pour les services qui ne sont pas dotés de la personnalité morale. Les mêmes autorités sont compétentes pour les services dotés de la personnalité morale sauf atteinte à des compétences législatives garanties par l'article 34 de la constitution (17). Pour les mêmes services, dotés de la personnalité morale, leur directeur possède également ce pouvoir d'organisation selon les textes institutifs du service ; ainsi avant que la R.T.F. n'obtienne la personnalité morale, son directeur ne pouvait prendre que des décisions individuelles, il était donc incompétent pour fixer des dispositions statutaires à caractère réglementaire, ce qui n'est plus le cas depuis (18).

Par contre en matière financière le pouvoir réglementaire subit certaines limitations, dues par exemple à l'obligation de faire voter les taxes de nature parafiscale par le parlement, chaque année, tout en pouvant les modifier par décret au cours de l'année (Conseil constitutionnel, décision du 11 août 1960 notes Waline R.D.P. 1960 1020. Bourdoncle Sirey 1960, 276 ; Hamon D. 1961.470). De même l'affectation des taxes perçues à l'entrée des musées nationaux, par l'article 7 de la loi du 22 décembre 1962 à certains établissements publics est de la compétence législative dans la mesure où elle a pour objet de soustraire au budget de l'Etat le produit de ces droits et taxes, et de la compétence réglementaire dans la mesure où elle détermine l'établissement public au profit duquel seront perçus ces droits (Conseil constitutionnel, 10 mars 1966 A.J.D.A. 1966 p. 226).

(16) A côté de la création des services publics se pose la question de l'extension de leurs activités qui peut être préjudiciable à la liberté du commerce et de l'industrie. Le C.E. a admis ces extensions lorsqu'elles présentaient un caractère complémentaire de l'activité principale ou qu'elles étaient destinées à assurer l'équilibre financier du service cf. à propos des tournées de l'orchestre de la R.T.F., C.E. 1 oct. 1955. Assoc. des concerts Colonne A.J.D.A. 1955 426 Concl. Heumann.

(17) C.E. ass. 29 janvier 1965 sieur l'Herbier, Lebon 60 concl. Rigaud A.J.D.A. 1965.103 pour la caisse nationale des marchés de l'Etat ; Conseil Constitutionnel décision du 19 mars 1964 A.J.D.A. 1964 p. 302 pour le statut de l'O.R.T.F. ; C.E. 24 mai 1963 Lebon p. 321 pour la composition du comité des caisses des écoles

(18) Syndicat national des « speakers » de la radiodiffusion française C.E. 10 Av. 1959 - Lebon p. 231 ; C.E. Ass. 10 janvier 1967. Concl. Galabert A.J.D.A. 1967 p. 296.

3. *La Suppression d'un Service Public*

La liberté du commerce et de l'industrie ne s'oppose évidemment pas à la suppression des services publics, aussi avant même 1958 celle-ci était considérée comme une compétence réglementaire que la loi du 17 août 1948 avait d'ailleurs limitée pour les établissements publics, aux établissements publics administratifs, afin de protéger le secteur public industriel et commercial contre une éventuelle « dénationalisation ».

Depuis 1958 les seules limites à la suppression des services publics culturels sont donc d'une part le principe de l'acte contraire, (un service créé par une loi ne pouvant être aboli que par une autre loi), et l'article 34 de la constitution prévoyant que « la loi fixe les règles concernant... les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé », dont le Conseil constitutionnel a fait application à la dissolution de la S.N.E.P. (19)

III. *Creation, Organisation et Suppression des Services Publics Culturels des Collectivités Locales.*

Le même problème du respect de la liberté du commerce et de l'industrie se pose aussi bien pour les collectivités locales que pour l'Etat et sur la base des mêmes textes, mais des habilitations législatives très larges, interprétées par les tribunaux autorisent leurs interventions. Ainsi la loi du 10 août 1871 après avoir énuméré un certain nombre de services départementaux ajoute : (art. 46, 28^e alinéa) « et généralement tous objets d'intérêt départemental » ; la loi du 5 avril 1884 relative à la commune, sans énumération se contente de prévoir (art. 40 du code d'administration communale) « le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune ». Enfin certaines lois ont rendu obligatoire la création de certains services départementaux et communaux, mais à part certaines institutions d'enseignement les services culturels n'ont pas bénéficié de ce caractère obligatoire. Pour les bibliothèques (art. 434) et pour les musées (art. 436) le code d'administration municipale se contente de prévoir la participation obligatoire des communes, allant de 40 à 60 p. 100 selon l'importance de leur population, au traitement et aux indemnités réglementaires des bibliothèques, bibliothécaires adjoints et conservateurs des bibliothèques de première catégorie et des musées classés, dépenses inscrites au budget de l'Etat. Il y a donc ici participation obligatoire à la rénumération de fonctionnaires d'Etat affectés à la direction de services municipaux. De même la loi de 1913 sur la conservation des monuments historiques dans son article

(19) Conseil constitutionnel 29 janvier 1960 D. 1960 461 note L. Hamon.

25, et le R.A.P. de 1924, dispose que les Collectivités locales sont tenues d'assurer la conservation de leurs objets classés, les dépenses y afférentes étant obligatoires.

A propos de la création des services publics des collectivités se pose un problème parfois délicat à résoudre : quand y a-t-il création d'un service public ? L'autorité compétente pour créer, organiser ou supprimer un service public, pour louer un local municipal ou pour accorder une subvention étant la même (le conseil municipal), le problème se pose de savoir quelle était son intention exacte car les modalités des trois types d'intervention sont souvent proches les unes des autres. La distinction sera faite plus loin entre les concessions de services municipaux et les contrats de location (20).

Pour que la création d'un service public par une collectivité locale soit légale en vertu des textes de base cités ci-dessus elle doit répondre à un intérêt local, départemental ou communal. Cet intérêt local (21) se heurte éventuellement à un intérêt public national, c'est-à-dire à une compétence étatique, ainsi pour une municipalité ou un département qui souhaiterait organiser une station d'émission de télévision dans une région actuellement mal desservie et qui se heurterait au monopole d'Etat de l'O.R.T.F.

Cet intérêt local est également limité comme les initiatives de l'Etat par les principes de la liberté du commerce et de l'industrie qui protègent certaines activités culturelles susceptibles d'exploitation industrielle ou commerciale, comme le cinéma par exemple. Les initiatives des pouvoirs publics locaux ne doivent donc pas nuire à une éventuelle satisfaction de l'intérêt communal par des exploitations privées dans la mesure où celles-ci ne sont pas défaillantes, telle est la première limite aux initiatives culturelles des collectivités locales. Une seconde limite, que l'on retrouve en matière de légitimité de subventions communales et départementales à des activités privées, tient au fait que la création du service public doit bénéficier à une partie suffisamment importante de la population.

La jurisprudence illustrant la défense de la liberté du commerce et de l'industrie est abondante, surtout en matière de cinématographie (22), car la vogue du cinéma entre les années 1930 et 1940 coïncida avec la plus grande extension du « socialisme muni-

(20) cf. *infra* § V les concessions de travaux publics ou de services publics.

(21) Pour sa définition cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. I p. 533

(22) Giaccardi C.E. 27 fév. 1931 p. 225 ; la solidarité ternoise C.E. 24 nov. 1933 p. 1099 ; Reynaud C.E. 11 juin 1926 p. 591 ; Bouzat C.E. 15 juillet 1966 p. 775 ; consorts Graindorge et Reaume 14 fév. 1936 p. 204 ; Didier et autres 18 janv. 1935.

cial ». Il semble qu'en matière de théâtre la jurisprudence ait été plus ouverte aux initiatives municipales, admettant assez largement l'intérêt artistique de ces derniers (23), et le fait qu'elles répondent à un besoin de la population (24). Enfin de nombreux contrats de location de théâtres communaux (Société des amis de l'opérette C.E. 19 mars 1948 p. 142), ou de concession de casinos (C.E. 25 mars 1966 ville de Royan et Société anonyme du casino de Royan et autres) sont reconnus par la jurisprudence comme des concessions de services publics en égard à la qualité artistique de leurs activités autant qu'aux dispositions des dits contrats : la conception « quantitative » de l'intérêt général est d'ailleurs suggérée par l'arrêt « ville de Royan et société anonyme du casino de Royan et autres » (références ci-dessus) qui après avoir rappelé « tout ce que comporte un pareil établissement, tels que représentations théâtrales, concerts, bals, salle d'escrime, restaurant », conclut qu'il résulte de l'ensemble des dispositions dudit contrat qu'il constitue une concession de S.P. conclue dans *l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire de Royan* ».

§ II. La spécificité des Services Publics Culturels en Régie.

Un grand nombre de services publics culturels dépendant de l'Etat ou des collectivités locales, sont organisés en régies selon le mode le plus courant de l'action administrative, celui qui assure le mieux la cohésion de l'action de l'Etat ou des collectivités secondaires et qui marque le plus profondément l'administration du sceau autoritaire napoléonien contenu dans l'idée de puissance publique. Dans ce mode d'action tout n'est que hiérarchie des autorités, hiérarchie des textes juridiques, soumission des activités aux règles du droit administratif et des finances publiques.

Toutefois à l'intérieur de ce cadre rigide sont apparues diverses techniques juridiques pour assouplir le cadre original du droit administratif et des règles financières, cependant que l'idée d'autorité était assouplie par l'extension des procédures consultatives. Tous ces assouplissements sont parfois insuffisamment utilisés car l'on préfère rechercher des techniques moins orthodoxes (25) pour les administrations culturelles, plus réticentes que les autres à toute rigidité préalable.

Il convient donc de rechercher ici en quoi les services publics culturels en régie ont fait une application plus étendue ou plus poussée que les services non culturels des techniques d'assouplisse-

(23) Leoni C.E. 21 janv. 1944 Lebon p. 26 (2^e espèce).

(24) Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie C.E. 12 juin 1959 p. 363 à propos de l'ouverture d'un théâtre de verdure par la ville d'Oran.

(25) Les « démembrements ».

ment du droit administratif. Cette recherche se fera sur trois plans, celui du statut des services, celui des moyens des services et celui des finances des services.

I. *Le Statut des Services Culturels*

Les services publics culturels en régie ne jouissent par définition d'aucune autonomie juridique et financière, ils n'ont d'autre personnalité juridique que celle de l'Etat ou des collectivités secondaires auxquels ils sont rattachés, nous avons vu cependant que cette règle n'empêchait pas un ministre de défendre ses compétences et celles de son service contre les empiètements d'un autre ministère (26) mais cette relative autonomie au plan des ministères est très insuffisante pour protéger les initiatives culturelles des agents des services et leur permettre de suivre les impulsions des activités culturelles privées, que leur administration doit encourager, voire d'écouter les conseils des personnalités intéressées mais extérieures à l'administration.

Deux grands procédés permettent d'atteindre une certaine souplesse des services, la déconcentration qui protège et accroît l'initiative des agents de l'administration tout en accélérant les procédures de décision, et la consultation qui atténue le caractère autoritaire des décisions et assure une relative participation de personnalités culturelles extérieures à l'administration et dont le concours est plus ou moins nécessaire au succès de l'action administrative.

A. *La Politique de Décentralisation Culturelle.*

L'administration de la Jeunesse et des Sports fut la première à pratiquer une politique de déconcentration poussée, et c'est elle qui est allée le plus loin dans cette voie, plus ou moins suivie par d'autres et en particulier par le ministère de l'Education nationale. Aussi convient-il d'étudier cette politique, remède à l'inflation des tâches administratives (27), rendue indispensable par la multiplication des rapports avec les associations privées qui restent les prin-

(26) La protection des compétences des divers ministères. Cf. II^e partie, chap. III.

(27) Cf dans « *L'Education nationale* » op. cit. le chapitre écrit par J. MINOT « *De l'inflation des tâches à la lutte contre la sous administration* » p. 543 et suite.

Ainsi que « l'expérience de déconcentration administrative du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports » dans le même ouvrage, p. 464 et suite par O. PHILIPP. Cf. surtout au recueil des lois et règlements de l'Education nationale, IX, l'ensemble des circulaires qui ont réglementé la déconcentration, au sein des services de Jeunesse et des Sports, aux rubriques 830-4, 850 I. 853 I, 880.0, 880-7.

cipaux agents de toute action en matière de jeunesse et d'éducation populaire, ainsi que le rappelle le ministre dans de nombreuses circulaires (en particulier la circulaire C.A.B. n° 304 du 12 mai 1964 rappelant que la déconcentration ne doit pas favoriser l'accroissement de la prise en charge directe de l'animation de la jeunesse par les services de la Jeunesse et des Sports ou par des associations factices suscitées par eux).

1. *Les Principes de la Déconcentration.*

Ils sont parfaitement posés par la circulaire n° 329 du 1^{er} février 1960 (Recueil des lois et règlements de l'Education nationale n° 830 - 4) : « C'est au plan même où sont instruits les dossiers et où s'effectuent les réalisations que doit se situer dorénavant la décision, celle-ci intervenant dans le cadre d'instructions générales et particulières et selon une procédure bien définie ». Ainsi les décisions doivent être prises au plan national pour les travaux d'un intérêt national, les subventions d'associations nationales, etc... au plan régional ou départemental pour les autres. La circulaire pose la nécessité de parvenir à une déconcentration quasi totale de toutes les décisions particulières dans tous les domaines.

2. *Les Modalités de la Déconcentration.*

a) Chaque année des circulaires plus précises mais de nature générale précisent la politique de l'administration centrale relative à chaque matière et à chaque nature de crédits de façon à ce qu'une ligne identique soit suivie par tous les services extérieurs. Ainsi à titre d'exemple la circulaire n° 465 du 12 mars 1960 (Recueil des lois et règlements de l'Education nationale que nous citerons désormais sous les sigles « R.L.R.E.N. », N° 850 - I) définit la politique à suivre en matière de subventions aux associations pour leur fonctionnement, et de subventions aux associations pour des réalisations particulières, de subventions pour la formation des cadres, pour les relations internationales, pour l'action d'administration en matière de jeunesse, en matière de matériel destiné aux œuvres de jeunesse et de vacances. Ces instructions détaillées ne font que poser des principes et « il appartiendra à MM. les recteurs (28) (services académiques de la jeunesse et des sports) de préciser et d'adapter en cas de besoin, ces instructions générales, en fonction des considérations propres à leur académie ».

b) La gestion des crédits de subvention réservés au profit des

(28) En 1960 le Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports dépend encore du ministère de l'Education nationale, ce n'est qu'en 1966 que la Jeunesse et les Sports eurent droit à un ministère plein

organismes régionaux et locaux est soumise aux principes suivants : « l'administration centrale ne traitera plus désormais en principe qu'avec les groupements ou fédérations privées d'importance nationale... La répartition des crédits entre les académies sera arrêtée après examen de propositions budgétaires présentées par MM. les Recteurs (services académiques de la Jeunesse et des Sports) en fonction des directives générales données par le Haut Commissariat. Les crédits affectés à chaque académie seront répartis entre les départements par MM. les Recteurs (services académiques de la Jeunesse et des Sports) selon la même procédure, c'est-à-dire en fonction des instructions éventuellement données à l'échelon académique et sur la base de propositions budgétaires présentées par MM. les Inspecteurs d'académie (services départementaux de la Jeunesse et des Sports). Les états de répartition ainsi établis seront adressés à l'administration centrale qui délèguera d'office dans les départements les crédits correspondants. Il appartiendra à MM. les Inspecteurs d'académie (services départementaux de la Jeunesse et des Sports) d'instruire les demandes de subvention et de préparer les décisions d'attribution, lesquelles sont prises à l'échelon départemental. »

c) Le contrôle de cette déconcentration poussée s'opère grâce à une troisième phase, celle du compte-rendu de l'emploi des fonds : « dès que le mandatement sera intervenu, MM. les Inspecteurs d'académie (services départementaux de la Jeunesse et des Sports) adresseront simultanément copie de la décision d'attribution à MM. les Recteurs et au Haut Commissariat... En outre, des comptes-rendus détaillés d'utilisation des fonds seront adressés annuellement à l'administration centrale, ils comporteront la liste des subventions accordées. Des circulaires particulières fixeront le mode de présentation de ces comptes-rendus ».

La circulaire du 1^{er} février 1960 ajoute en outre l'intention du haut commissaire de ne pas borner la réforme en cours à l'emploi des crédits de subventions, mais de l'élargir aux compétences des chefs des services extérieurs en matière de « moyens et services » (gestion du personnel, etc....), ce qui fut effectivement réalisé.

En matière d'élaboration et d'exécution des lois-programmes d'équipements sportifs et socio-éducatif la même politique fut appliquée (29) ; pour leur application, plusieurs circulaires successives (30) ont considérablement accru les pouvoirs des préfets en matière d'agrément des hommes de l'art chargés de la réalisation

(29) Cf. pour l'élaboration des lois de programme « la régionalisation dans le cadre des lois de programme ». II^e partie, titre I, chap. I § I.

(30) Circulaire N° 12.S.E. du 10 juillet 1961 et circulaire C.A.B. N° 130 du 5 décembre 1963.

des projets, d'approbation des projets et d'ouverture des subventions.

Une circulaire N° 212 S.E. du 3 février 1964 allège encore les procédures en supprimant pour tous les travaux, quelque soit leur montant, l'agrément préalable du choix de l'homme de l'art, et en ne conservant l'obligation de communiquer l'avis des collectivités locales du lieu où se font les travaux, au secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports (compétent pour décider des subventions de plus de 1.000.000 F.) que lorsque cet avis est défavorable. Les procédures de décision ont donc été considérablement allégées, et surtout déconcentrées au bénéfice de la compétence préfectorale qui joue dans une limite de 1.000.000 de N.F. de subvention (31). La déconcentration a donc été extrêmement poussée ; elle a été accompagnée de nombreuses réformes administratives destinées soit à en contrôler les effets soit à compléter la simplification qu'elle venait de réaliser.

3. Conséquences et Compléments de la déconcentration

Pour compenser la déconcentration des compétences, l'administration centrale a tout d'abord pris l'habitude de réunir plusieurs fois par an les responsables des services extérieurs, le ministre ayant ainsi l'occasion « d'animer » ses services et de suivre plus étroitement leurs activités, mais surtout les divers services ont l'obligation de rendre immédiatement compte des décisions qu'ils ont librement prises. Ces comptes-rendus se font selon des formulaires types qui en facilitent le dépouillement et le classement, et permettent ainsi à l'administration centrale d'être parfaitement informée. Nous verrons (infra, III° « les finances des services culturels ») qu'en matière financière la « gestion prévisionnelle » qui tend elle aussi par sa souplesse, à compléter la politique de déconcentration, a eu les mêmes conséquences.

Toujours pour accroître son efficacité l'administration centrale de la Jeunesse et des Sports a décidé de multiplier la réalisation d'« études types » et de « projets types ».

Un arrêté du 25 mai 1963 modifié le 29 mars 1966 définit le régime de ces études et projets types et tout spécialement de leur agrément ; une circulaire N° 66 142 du 1^r septembre 1966 rappelle le principal avantage des projets types en matière de déconcentration, la suppression de l'approbation technique du projet (32).

(31) Ce qui peut représenter des travaux subventionnables s'élevant au double.

(32) Cf. R.L.R.E.N. 8 81 - 9 p. 13

B. *L'Administration Consultative.*

C'est probablement en matière culturelle que s'est le plus vite, et en premier développée l'administration consultative. Le « *Conseil général des bâtiments civils* » date de 1795, alors que la « *commission des monuments historiques* » fut constituée en 1837, sous l'impulsion de Montalivet, avec la participation de trois députés et d'un membre de l'Institut aux côtés de fonctionnaires de l'Etat. Le mouvement prit une très grande ampleur sous la III^e République à la suite de la formation, par le décret du 22 mai 1875, plusieurs fois modifié par la suite (33) du « *Conseil supérieur des Beaux-Arts* » composé de hauts fonctionnaires mais aussi de personnalités choisies en raison de leur compétence, de membres de l'Institut, d'un certain nombre d'artistes, de deux députés et de deux sénateurs. Cette création du conseil supérieur des Beaux-Arts correspondait essentiellement à la volonté de la part d'administrateurs assez incompetents de consulter les sommités de l'art, et aussi à la volonté de l'Etat de ne pas s'engager personnellement dans la définition d'une politique artistique. Ce conseil supérieur des Beaux-Arts ayant d'ailleurs des pouvoirs de décision et de contrôle, ainsi que l'Institut dont il suivait la politique d'une façon assez docile, parvint à jouer un rôle considérable et fut pour une bonne part à l'origine de l'académisme (34). Depuis le début du xx^e siècle l'administration consultative s'est développée au sein de tous les ministères (35) et même au niveau des administrations (musées, bibliothèques). Elle garde son importance particulière en matière culturelle où les considérations d'autorité sont moindres et l'avis des personnes compétentes et des représentants des associations et groupements privés, est d'autant plus essentiel que les pouvoirs publics ne peuvent pas se passer de leur collaboration, pas plus que de celle des associations privées dans la mesure où ils ont renoncé en matière d'éducation populaire et de politique de la jeunesse à l'action directe chaque fois que cela était possible, préférant utiliser leurs moyens financiers à aider les initiatives privées.

Il y a deux types d'administrations consultatives, les organes consultatifs « intra administratifs » et les organes « extra administratifs ». Les premiers sont constitués de fonctionnaires, mais très souvent originaires de services, voire de ministères, distincts, les seconds la plupart au temps « mixtes » constitués de fonctionnaires et de personnalités compétentes peuvent servir tout à la fois de comités de coordination entre les administrations, ou entre les administrations et les activités privées, et de centres de consultation réciproque.

(33) Cf. première partie, titre III, « *L'Etat Libéral et la Culture* ».

(34) Cf. « *Aperçu sur l'administration consultative* », par Jean-Louis BONNEFOY N.E.D. 3133 du 3 novembre 1964.

(35) Idem.

1. *Les Organismes Consultatifs Intra-Administratifs.*

L'échelon supérieur, au niveau gouvernemental, en est constitué par les comités interministériels, déjà étudiés (36) ; à un niveau inférieur des commissions interministérielles peuvent éventuellement être constituées entre hauts fonctionnaires des divers ministères.

Enfin la coordination interne s'est révélée nécessaire au sein des ministères eux-mêmes. Ainsi vient d'être créé aux Affaires culturelles (avril 1967) un conseil supérieur des expositions sous la présidence du directeur général des Arts et des Lettres, chargé de conseiller le ministre et de lui proposer un programme d'expositions à réaliser en France et à l'étranger. Ce conseil supérieur des expositions est composé des directeurs des divers grands services du ministère.

Mais en matière culturelle les institutions consultatives les plus intéressantes, sont celles qui confrontent les représentants des diverses administrations à des personnalités nommées soit « *intuitu personae* » soit pour représenter tel ou tel groupement privé. Ce sont ces institutions que nous avons dénommées organes consultatifs administratifs.

2. *Organes Consultatifs extra-administratifs*

Au niveau gouvernemental un certain nombre d'organismes jouent un rôle plus ou moins essentiel ainsi qu'il a déjà été vu dans la seconde partie (37). Ce sont essentiellement le « *Conseil économique et social* », « *Les commissions du Plan de modernisation* », le « *Haut comité de la jeunesse* », le « *Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française* ».

Aux échelons inférieurs des diverses administrations on peut considérer en matière culturelle, que chaque décision importante est prise après consultation d'un organisme particulier.

Le phénomène est particulièrement net au sein des ministères des Affaires culturelles et de la Jeunesse et des Sports.

a) *Ministère des Affaires Culturelles.*

A chaque type d'activité du ministère, à chaque décision importante correspond une commission dont le rôle est essentiel car elle réunit souvent, outre les hauts fonctionnaires des services

(36) Cf. II^e partie, chap. II, parag. I, le gouvernement et ses conseils...

(37) Cf. idem - le gouvernement et ses conseils.

intéressés les personnalités extérieures les plus compétentes, ou parmi les plus compétentes.

Par types d'activités on peut énumérer la « *Commission nationale* » et « *les commissions régionales de l'inventaire des richesses artistiques de la France* ». « *le conseil des musées de France* », le « *conseil des musées de province* ».

Dans le ressort de la direction de l'Architecture existent tout d'abord un « *groupe de création architecturale* » chargé de conseiller le ministre dans l'élaboration d'une politique de l'architecture, le « *Conseil général des Bâtiments de France* », les « *commissions supérieures et les commissions régionales des monuments historiques, et des sites, perspectives et paysages* », enfin le 3 avril 1963 était créé le « *Conseil supérieur de l'enseignement de l'architecture* » sous la présidence du ministre des Affaires Culturelles et les vice-présidence des ministres de l'Éducation nationale et de la Construction. Le bureau des fouilles et antiquités reçoit les avis du « *Conseil supérieur de la recherche archéologique* ». Les manufactures nationales et le mobilier national sont dotés d'un « *comité consultatif du mobilier national et des manufactures nationales des Gobelins et de Beauvais* », et la manufacture de Sèvres a son propre comité. En matière d'enseignement des Beaux-Arts un « *Conseil supérieur de l'enseignement des Beaux-Arts* » conseille le ministre sur les mesures à prendre.

Enfin une « *commission consultative des commandes musicales* » existe depuis l'arrêté du 25 juillet 1966.

Les commissions comités et conseils cités ici ne sont que les principaux, on en trouve pour des questions plus administratives et plus mineures, telles que la « *commission consultative de l'habillement du personnel de service et des ouvriers des musées nationaux* ».

b) *Le Ministère de la Jeunesse et des Sports.*
(Renvoi 38).

3. *Le Régime Juridique des Avis Consultatifs* (39).

« L'administration consultative » étant caractérisée depuis Hauriou par la fourniture d'« avis » à l'administration « active », le régime juridique de ces derniers, défini par la jurisprudence lui donne toute sa mesure. L'administration ne doit pas se sentir liée

(38) II^e partie, chap. III, le ministère de la Jeunesse et des Sports.

(39) Cf. AUBY, « *le régime juridique des avis dans la procédure administrative* » A.J.D.A. 1956 p. 53 ; HEILBRONNER et DRAGO, « *l'administration consultative* » R.I.S.A. 1959 57 ; ODENT, « *contentieux administratif* » cours I.E.P. 1965-1966 p. 1145 et s. AUBY et DRAGO, « *traité de contentieux administratif* » N° 1095 et s. ; DE LAUBADÈRE, opus. cit I. N° 461

pour l'avis émis ainsi qu'il en avait été décidé pour des questions non culturelles (40), à moins que les textes n'aient prévu un avis conforme ; mais la consultation prévue par un texte est dans tous les cas une formalité substantielle (C.E. 25 juin 1948 syndicat français des directeurs de cinéma) qui doit se dérouler de la façon la plus régulière en particulier quand à la présence les membres de la commission et d'eux seuls. Cette jurisprudence a eu à s'appliquer notamment en matière de monuments historiques et de sites (C.E. 20 avril 1960 p. 257, union des syndicats d'affichage ; C.E. 2 mars 1962 observation C.M.) et en matière de cinématographie (22 mars 1961 Voirgand) à propos de la composition de la commission de contrôle des recettes des cinémas.

Cette jurisprudence assez stricte semble particulièrement justifiée en matières culturelle et artistique, où un avis est très souvent déterminant et où en réalité, la limite réelle entre l'administration consultative et l'administration active n'est pas toujours très nette.

Le Conseil d'Etat ne tient pas cependant, en l'absence de texte, à lier l'administration par un trop grand nombre de consultations. Ainsi une décision prise par une autorité administrative après consultation peut souvent être suspendue sans consultation, (« si l'octroi de l'agrément des architectes doit être précédé de la consultation du Conseil général des Bâtiments de France, cette formalité prescrite dans l'intérêt de l'administration, n'est exigée par aucune autre disposition législative ou réglementaire en cas de retrait d'agrément », - C.E. 4 novembre 1964 Sieur Mathieu. Lebon 1964 513).

Enfin, si une décision peut être annulée pour non respect de la procédure consultative, telle qu'elle avait été prévue par les textes, l'avis en lui-même n'est qu'un acte préparatoire insusceptible de recours (C.E. sect. 4 avril 1957 A.J.D.A. 1957 II p. 290 commune des Abymes).

II. *Les Moyens Administratifs des Services Publics Culturels*

En dehors des procédés de police et d'aide qui seront étudiés ultérieurement (41), les services publics culturels ont les mêmes moyens d'action que tous les services administratifs : des collaborateurs, des biens mobiliers et immobiliers, et la possibilité de contracter pour acquérir, ou céder diverses fournitures ou divers services, ou pour l'accomplissement de divers travaux ; ces moyens sont plus ou moins adaptés aux nécessités de l'action culturelle.

(40) Malzac C.E. 27 avril 1956 ; Lebon 1956 p. 171 ; sieur Revalison et autres, 6 mars 1957 p. 147.

(41) Infra chapitre II

Il convient d'étudier successivement et rapidement ces trois rubriques principales, personnel, domaine et contrats, afin de mettre en valeur l'usage fait par les administrations culturelles des moyens administratifs classiques.

A. *Les Collaborateurs des Services Publics Culturels*

Les collaborateurs directs (42) des services publics culturels peuvent être classés comme ceux de toute administration, en fonctionnaires publics, agents publics, agents liés à l'administration par un contrat de droit privé, et collaborateurs occasionnels, on peut considérer, en matière artistique (architectes, peintres, sculpteurs, musiciens, etc...) ou en matière culturelle (animateurs) que le statut de droit public (de fonctionnaire ou d'agent public) est peu adapté aux nécessités de la création ou de la liberté culturelle ; ce point de vue est cependant critiquable car certains fonctionnaires de l'Education nationale ou de la Justice jouissent d'une grande liberté. Monsieur Liet-veaux (43) pour des raisons de clarté et de simplicité, réclame l'adoption d'une décision radicale, la soumission de tous les agents des services publics recrutés sur contrat, donc non fonctionnaires, sans distinction soit au droit public, soit au droit privé, il pense d'ailleurs que les qualités artistiques et les dons des collaborateurs de la R.T.F. s'accommoderaient parfaitement d'un statut de fonctionnaires. Le reproche de rigidité à l'encontre des statuts des fonctionnaires culturels a par contre été fort bien illustré par Monsieur Chatelain à propos des conservateurs de musées (44).

1. *Les fonctionnaires :*

Selon le statut général des fonctionnaires de 1946 (art. 5) ceux-ci sont « dans une situation statutaire et réglementaire » de droit public » les fonctionnaires ne sont pas liés à l'administration par un contrat (45). La jurisprudence et la doctrine ont défini la notion même de fonctionnaire en accordant cette qualité aux individus « investis d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public » et le statut général de 1946 a repris cette définition (art. 1)

(42) Ce qui exclut les fournisseurs et les concessionnaires.

(43) Note Liet-veaux sous cass. ch. civile, Sect. sociale 6 juin 1963, veuve Mazerand Yvonne R. admin. 1963 p. 363.

(44) Sur l'extinction de la notion de « fonctionnaire contractuel » cf. DE LAUBADÈRE T. II N° 26 et DE SOTO, « *les fonctionnaires contractuels* » mélange Mestre.

(45) CHATELAIN, « *problèmes de la fonction publique : la conservation des musées* » dans la rev. admin. N° 97 (1964) p. 5, étude longuement citée à propos des musées dans la seconde partie de cette thèse, chap. III : le ministère des Affaires culturelles

« le présent statut s'applique aux personnes qui nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat » ; le statut du personnel communal (code d'admin. communale, art. 477 et suite) en donne une définition analogue en parlant des agents titularisés « dans un emploi permanent à temps complet ». Cette définition permet d'exclure de la catégorie des fonctionnaires ceux qui n'ont pas d'emplois permanents et ne sont pas intégrés dans une hiérarchie administrative.

Enfin l'article premier du statut général des fonctionnaires écarte de l'application de celui-ci « les administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial ».

L'existence du rattachement au cadre d'une administration centrale a permis d'exclure de l'application du statut général de la fonction publique, tout en leur gardant leur caractère d'agents publics, les professeurs détachés à l'étranger même auprès d'établissements publics français à l'étranger, comme l'Institut des Hautes études françaises en Egypte (C.E. sect. 14 février 1958 Chamley et Perette) (46). Par contre à la suite du nouveau statut général des fonctionnaires (ordonnance du 4 fév. 1959) dont l'article premier a substitué à la notion de hiérarchie des cadres celle de « grade de la hiérarchie », le Conseil d'Etat a admis l'application du statut général au personnel et aux membres de l'Ecole de Rome, de l'école d'Athènes, de l'Institut d'archéologie du Caire et de la casa velasquez (C.E. sieur Pelon et autres sect. 10 juin 1966 concl. Galabert A.J.D.A. 1966 p. 492) (47).

Les fonctionnaires des services publics culturels sont soumis aux règles générales de la fonction publique, pas plus que les autres fonctionnaires ils n'ont de droit au maintien des dispositions statutaires, que l'administration peut toujours modifier dans l'intérêt du service (48).

Le procédé normal de recrutement des fonctionnaires, le concours, trouve en matière culturelle un vaste champ d'applica-

(46) « l'ensemble de ces emplois... ne forme pas un cadre d'une administration centrale de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat ». La même jurisprudence fut appliquée par l'arrêt dame Savidan C.E. 13 mai 1959 Dame Savidan Lebon p. 307.

(47) En ce qui concerne les fonctionnaires de la coopération culturelle et technique cf. SILVERA, « le statut des personnels français de coopération technique et culturelle », Rev. admin. 1961 p. 83 les décret et arrêté du 2 mai 1961 (J.O. 4 mai 1961) et l'arrêt du C.E. 13 juillet 1966 A.J.D.A. 1967 p. 106.

(48) C.E. 16 mai 1962 p. 328, Syndicat national des personnels technique administration et artistiques de la R.T.F., dame Boyer, 16 mai 1962, Lebon 329.

tion. Les juridictions administratives veillent à ce que soient respectées l'égalité d'accès au concours (49), l'égalité entre les candidats (50), le règlement et l'objet du concours (51) (cependant le contrôle du juge est assez lâche : T.A. de Paris, Sieur Harlant 5 oct. 1960 Lebon 1960 p. 823). Le juge ne s'immisce cependant pas dans le pouvoir d'appréciation du jury en ce qui concerne le choix des sujets et de documents mis à la disposition des candidats (52). Enfin au cas où elle procède aux nominations, l'administration est tenue de suivre l'ordre de classement fixé par le jury.

L'Etat intervient fréquemment dans la gestion des services publics culturels municipaux en les aidant financièrement (écoles municipales des Beaux-Arts) voire en rémunérant partiellement leurs fonctionnaires et en contrôlant leur nomination (par l'agrément) et le déroulement de leur carrière ; ils n'en demeurent pas moins des fonctionnaires municipaux rattachés à des services publics municipaux. Il en est ainsi des agents spéciaux des collèges municipaux (Demoiselle Bosshard 19 janvier 1938 p. 52) des professeurs des écoles municipales des Beaux-Arts (Barbarroux, 22 mai 1942), des écoles régionales d'architecture (Raybaud 2 nov. 1938 p. 816), des professeurs et directeurs des écoles et conservatoires de musique (Gras 11 janvier 1935 p. 40 ; Gérard 29 juillet 1943 p. 215 ; demoiselle Vaultier 25 mars 1949 p. 147 ; Trouilleux 12 janvier 1951). De même les conservateurs des musées simplement contrôlés appartenant à des communes n'ont pas la qualité de fonctionnaires d'Etat, mais de fonctionnaires municipaux à la différence de ceux des musées classés ; le conservateur du musée Bonnat, à Bayonne, quoique rénuméré sur des fonds appartenant à la Réunion des musées nationaux, légataire universelle de Bonnat, doit être regardé comme un agent communal (C.E. d'Hospital 29 juillet 1943 p. 215).

L'Etat peut encore intervenir dans la gestion des services publics culturels municipaux par le biais du détachement de fonctionnaires. Le fonctionnaire détaché est soumis aux règles du service auprès duquel il a demandé à être détaché, et donc aux règles concernant le personnel municipal (pour le traitement d'un bibliothécaire détaché auprès d'une commune, cf. C.E. sect. 19 oct. 1956 Lebon p. 376 dame Guillien).

Les conservateurs des musées classés et les bibliothécaires

(49) C.E. Min. de l'Education nationale C. Dame Guitard 5 oct. 1960, sommaire 1022.

(50) C.E. Beaufort 19 oct. 1960 Lebon 1960 545 (pour le recrutement du chef de la musique de l'air).

(51) 22 juin 1962 sommaire 991 Dubourgnon (recrutement d'un professeur de cor et de solfège).

(52) T.A. Paris 17 fév 1960 A.J.D.A. 11 200.

des bibliothèques classées sont des fonctionnaires d'Etat, à la rémunération desquels les communes participent selon un pourcentage variant de 40 à 60 % selon l'importance de la commune (articles 433 à 436 du code d'administration communale).

Quant à la perte de la qualité de fonctionnaire, un arrêt fort intéressant (C.E. Biret 22 février 1963 sommaire p. 837) déclare qu'un professeur de musique des écoles communales devenu directeur et salarié d'une association d'harmonie chargée par la commune de l'enseignement de la musique a perdu ainsi la qualité d'agent de la commune sans même qu'aucune délibération du conseil municipal n'ait supprimé le poste de professeur de musique qu'il occupait. Le Conseil d'Etat n'a pas voulu accepter cette confusion de la fonction communale et de la fonction privée passant accord avec la commune.

2. Les agents publics culturels :

N'étant pas dans une situation statutaire et réglementaire, les agents publics non fonctionnaires ont leur situation réglée par contrat. Si leur nature d'agent public ou à l'inverse leur situation contractuelle de droit privée n'est pas spécifiée par le contrat, ou par le texte législatif ou réglementaire réglant le fonctionnement du service en question, la jurisprudence analyse la nature du contrat pour en déduire en même temps que leur situation d'agent public ou d'agent privé la compétence des juridictions administratives ou judiciaires (53). Le nombre des agents contractuels est très important en matière culturelle où l'on a souvent hésité à créer des corps de fonctionnaires, pour conserver les procédés contractuels plus souples (54) ; la jurisprudence a d'ailleurs évolué à leur sujet à la suite des arrêts Vingtain et Affortit (55).

Jusqu'en 1945 le Conseil d'Etat recherchait pour déclarer le caractère d'agent public un faisceau d'indices et de critères qu'il trouvait dans la durée et la permanence de l'emploi, les conditions de l'emploi ou du contrat, ainsi d'ailleurs que l'objet des fonctions exercées. Etaient ainsi des agents publics un chargé de mission à la fondation française pour l'étude des problèmes humains étant donné les conditions dans lesquelles il était employé (C.E. Grégoire 17 déc. 1947) le secrétaire général de l'Office Radio-France à Alger

(53) MÉRIC, « *litiges avec le personnel et compétence administrative* ». Etudes et documents du C.E. 1953 p. 35 ; A.J.D.A 1960 p. 170, « *situation juridique des agents de S.p. recrutés par contrat* »

(54) Le cas du centre national de cinématographie est le plus net, le personnel n'ayant pas reçu le statut prévu à l'institution du centre.

(55) Vingtain, C.E. 4 juin 1954 p. 342 concl. Chardeau ; Affortit 4 juin 1954 p. 344 concl. Chardeau également ; ce dernier arrêt concernait d'ailleurs un rédacteur au centre national de la cinématographie.

(56), en raison des caractères de son contrat d'engagement (Hugues 3 novembre 1948), l'architecte conseil d'un département chargé de l'entretien ordinaire et de la construction des bâtiments départementaux, nonobstant la forme particulière de sa rémunération empruntée pour partie aux usages de la profession, et malgré la circonstance qu'il conservait une clientèle privée (département de la Gironde contre sieur Gervais, 1^{er} juin 1951 p. 310) ; sont également des agents publics les architectes en chef des bâtiments civils et des palais nationaux sauf pour les travaux spéciaux ayant fait l'objet de convention particulière (min. de l'Education nationale contre Guilbert 22 juillet 1953 p. 388).

Par contre constituaient des contrats de travail de droit commun, toujours avant la jurisprudence Vingtain et Affortit, les contrats d'engagement passés avec les musiciens d'orchestre de la Radiodiffusion française (Bailly et autres 24 juin 1949), les artistes musiciens de la R.T.F. (Dame Citerne Chevallier 8 avril 1949 p. 175, le chef du service central du programme à la radiodiffusion nationale (le Corm 21 déc. 1949), un particulier engagé comme « speaker » dans les conditions du droit privé par le groupement chargé de la gestion du poste de Radio-Toulouse (Ludecke 10 mars 1943 p. 66), le « speaker » du service d'information du gouvernement général de l'A.O.F. (dame Havre 20 juillet 49), le chef d'orchestre d'un poste régional de radiodiffusion (Hemard 7 février 1951), un agent contractuel de la radiodiffusion française, recruté dans les conditions du droit commun, sous le régime de la loi du novembre 1942 (Bing 12 mai 1953 p. 224), un agent contractuel de la radiodiffusion engagé et licencié avant le décret du 9 nov. 1946 (Paisnel 22 février 1952), un reporter photographe et un opérateur de prises de vues du service cinématographique de l'armée (dames veuves Faure et Bossière 6 décembre 1950 p. 599), le chef des costumes et des habilleuses à la Comédie Française (Dame Tission 11 avril 1951 p. 460). Une jurisprudence analogue s'exerçait pour les agents d'exécution, employés et auxiliaires ; ainsi pour une sténodactylographe auxiliaire au service de la Radiodiffusion, recrutée dans les conditions de droit commun (demoiselle Caron 17 nov. 1937).

Certaines décisions administratives cependant détachables du contrat de travail sont justiciables des tribunaux administratifs ; ainsi un pensionnaire de la Comédie Française dont la situation est cependant de droit privé peut obtenir l'annulation pour incompétence d'une décision du ministre de l'Education nationale lui déniaut tout droit à réintégration. (C.E. sect. 20 février 1953 Lebon p. 91 Echourin).

(56) Une partie de cette jurisprudence concerne non pas des services publics en régie mais des services publics décentralisés, le problème étant le même pour eux.

La Jurisprudence Vingtain et Affortit :

La jurisprudence des arrêts Vingtain et Affortit en 1954 vint remplacer d'une façon assez générale le faisceau d'indices et de critères anciens pour un critère essentiel, celui de la participation directe de l'agent à l'exécution d'un service public.

La jurisprudence « Epoux Bertin » (C.E. 20 avril 1956, D. 1956 433 note de Laubadère ; R.D.P. 1956 concl. Long) généralisera ultérieurement ce critère en l'appliquant aux contrats administratifs. Ainsi la notion de service public était-elle révalorisée. La question n'était plus que de savoir à quel moment il y avait service public et quand l'on pouvait considérer qu'il y avait participation directe de l'agent au service public.

Furent déclarés agents publics, un ancien chef gestionnaire contractuel à la direction des centres de jeunesse et de santé en Allemagne (C.E. Salin 21 mars 1958 p. 187), un journaliste de la R.T.F. avant la réforme de cet établissement (C.E. 2 janvier 1963 obs. V.S.) ainsi que dans un domaine non culturel, un aide comptable à un foyer d'anciens combattants lié à l'Office des anciens combattants par un lien de droit public, nonobstant l'absence de toute clause exorbitante de droit commun dans son statut (Delplanque C/Office national des anciens combattants et victimes de guerre. T.C. 25 nov. 1963).

Alors que la jurisprudence Vingtain et Affortit semblait réserver le cas du petit personnel d'exécution, considéré comme étant de droit privé, l'arrêt Lauthier (C.E. 20 mars 1959 Lauthier R.D.P. 1959.770 concl. M. Bernard ; D. 1960 280 note de Laubadère) l'a considérablement étendue en considérant comme agent public participant directement à l'exécution d'un service public un concierge d'immeuble ; une autre application de cette évolution se manifesta à propos d'un emploi de gardien (dame veuve Mazerand C/Commune de Jonquières T.C. 25 nov. 1963 p. 792).

Ainsi la nouvelle jurisprudence Vingtain et Affortit rejette essentiellement de la catégorie des agents publics les collaborateurs occasionnels de l'administration ; c'est ainsi qu'un conseiller juridique de l'administration des œuvres universitaires, ne lui apportant qu'un concours occasionnel ne participe pas directement au fonctionnement du service public (ministère de l'Education nationale contre sieur Jamalian C.E. 23 nov. 1962 p. 633). Le nouveau critère de la participation à l'exécution du service public n'empêche d'ailleurs pas les juges de revenir occasionnellement aux anciens, aux stipulations du contrat, et à l'intention des parties ; ainsi un artiste de la R.T.F. avant les dernières réformes, rémunéré au cachet fut déclaré être dans une situation de droit privé (Dame Maftéin - Mamet C.E. 17 juin 1964 p. 342). La rému-

nération au cachet et la collaboration occasionnelle semble donc s'opposer à toute reconnaissance d'un lien de droit public.

3. *Les agents de droit privé :*

Ce sont les agents contractuels de droit privé en vertu de la jurisprudence analysée ci-dessus à propos des agents de droit public.

Cette catégorie des agents contractuels est très répandue dans les services publics industriels et commerciaux, même organisés en régie. Pour ces services publics en effet la jurisprudence ne reconnaît le caractère d'agents publics qu'au personnel dirigeant et au personnel comptable (C.E. 26 janvier 1923 de Robert Lafregyre R.D.P. 1923 p. 237 concl. Rivet). Catégories encore restreintes par l'arrêt du 8 mars 1957 Jalenques de Labeau (D. 1957 378 concl. Mosset note de Laubadère) à deux personnes au maximum, la personne chargée de la direction des services et le chef de la comptabilité s'il a la qualité de comptable public.

Toutefois en matière culturelle ces services publics industriels et commerciaux organisés en régie semblent être exceptionnels. La plupart étant gérés de façon décentralisée (57) il a cependant existé et il existe encore des cinémas et théâtres municipaux organisés en régies industrielles et commerciales (58).

4. *Les collaborateurs bénévoles de l'administration :*

Les services publics culturels des communes et même de l'Etat étant susceptibles d'attirer de nombreuses collaborations bénévoles (59), par exemple à l'occasion de l'organisation de fêtes, de festivals, de spectacles en plein air, il importe de connaître la situation juridique des collaborateurs bénévoles en cas d'accident et de mise en cause de la responsabilité de l'Etat ou des collectivités publiques concernées. L'urgence pouvant difficilement être invoquée en matière culturelle, il semble que la socialisation des risques ne peut jouer ici qu'en faveur d'un collaborateur bénévole sollicité ou tout au moins accepté (60).

(57) Cf. *infra* § III.

(58) Cependant l'arrêt « ministère des Finances C. Ville d'Avignon » (C.E. 28 oct. 1964 Lebon 493) appliqué aux cinémas pourrait leur faire reconnaître le caractère de service public administratif s'ils se consacrent exclusivement à des spectacles « de qualité ».

(59) Cf. D.G. LAVROFF, « *le collaborateur bénévole de l'administration* », A.J.D.A. 1959 I.P. 121.

(60) C.E. 24 oct. 1958, commune de Clermont-l'Hérault, contre sieur Begnis - Lebon p. 502.

B. *Le domaine culturel des personnes publiques :*

Nous avons vu dans la première partie (61) ce que la culture devait et doit encore, au régime de la domanialité en France (domanialité publique et régime des biens classés monuments historiques appartenant à des collectivités publiques) et aux services publics chargés de la conservation du patrimoine (62). La nouvelle définition du domaine public adoptée par la commission de réforme du code civil : « l'ensemble des biens des collectivités publiques et établissements publics qui sont mis à la disposition directe du public usager, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils soient, par nature ou par des aménagements particuliers, adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier de ces services », permet de faire la distinction entre le domaine public culturel et le domaine privé des collectivités publiques.

La jurisprudence reconnaît de plus en plus aux collectivités publiques le droit d'exproprier pour accroître, chaque fois que le demande un intérêt général largement compris, leur domaine public et leur domaine privé. Présentent ainsi un intérêt général suffisant, l'agrandissement d'une colonie de vacances (Giros 10 août 1923 Lebon 684). La construction d'une salle des fêtes (29 juillet 1932 Roche Sirey 1933 3.33) et celle d'une auberge de jeunesse (Cambieri 20 décembre 1938). Avec la multiplication des maisons de jeunes, et maisons de la culture, les activités culturelles bénéficient de cette jurisprudence.

Le cas du domaine public ou privé classé monument historique ayant déjà été vu (63), il est possible d'étudier successivement les rapports du domaine public et du domaine privé des personnes publiques avec leur action culturelle. Les rapports entre le domaine public et les activités culturelles publiques et privées seront plus étroits, plus spécifiques, que ceux existant entre les activités culturelles et le domaine privé des pouvoirs publics. Pour ce dernier seul l'emploi qu'en fera l'administration pourra lui conférer un certain caractère culturel, nous étudierons donc successivement la consistance du domaine public culturel et l'utilisation culturelle du domaine privé.

1. *La consistance du domaine public culturel.*

C'est en matière culturelle que le domaine public s'est vu dernièrement reconnaître une importance accrue. En partant de la définition donnée par la commission de réforme du code civil,

(61) Titre III, chap. I. § I, 1, la conservation du patrimoine culturel.

(62) Pour une étude historique et sociologique, de la protection esthétique du domaine public, cf. Bornecque WINANDRY, « *nouvelle conception de la structure et de la protection du domaine public* », R.D.P. 1953, p. 68 à 105.

(63) Supra première partie, titre III, chap. I § I I.

l'on constate qu'il y a deux sortes de domaine public, le domaine public par mise à la disposition directe du public usager, et le domaine public par affectation à un service public (64).

a) *Le domaine public culturel par mise à la disposition directe du public.*

Ce domaine public qui comprenait essentiellement le domaine affecté à la circulation publique, générale, des personnes et des véhicules, vient de s'accroître par suite de la jurisprudence Berthier (65) qui range les promenades publiques parmi le domaine public, à condition qu'elles soient « aménagées à cette fin ». Cette condition de l'aménagement, nouvelle, a pour but d'empêcher que tout terrain vide ou tout espace vert ne devienne domaine public et l'on a pu dire comme Pierre Vergnaud (66) qu'il y avait là création d'une nouvelle catégorie de domaine public. Mais cette catégorie n'intéresse la culture que très indirectement, dans la mesure où ce domaine public ainsi défini pourrait être le siège d'activités culturelles en plein air. Dans ce cas-là se poserait un problème de police comme il s'en pose par exemple dans la réalisation de concerts au sein d'Eglises faisant partie du domaine public de la commune (67).

Le domaine public peut également être l'objet de permissions de voirie, lesquelles peuvent être refusées ou retirées pour des raisons d'intérêt général, qui peut être vu aussi bien dans un intérêt de moralité (C.E. 15 mai 1936 Belot D. 1937 note Waline) que dans un intérêt d'esthétique (C.E. 27 mars 1936 Druet D.H. 1936 365 ; 12 jt. 1951, Sté de la nouvelle promenade de Nice).

Cette extension du domaine public (largement confirmée par la suite pour les parcs et jardins publics cf. C.E. Lauriou 13 jt. 1961 ; compagnie fermière du casino municipal de Constantine, 13 jt. 1963 ; ville de Nice 3 déc. 1965 et a contrario Perrot 22 mars 1963 Lebon p. 329) n'est pas la plus intéressante au point de vue culturel. Il n'en va pas de même du second type de domaine public culturel immobilier.

(64) Pour les collectivités locales, cf. « *Le domaine public des collectivités locales* » Rev. fin. comm. 1965 p. 251 ; et « *L'affectation des biens communaux au domaine public* », de J. REGNIS, Vie com. et dép. 1965. p. 303.

(65) C.E. 22 avr. 1960 BERTHIER A.J.D.A. 1960.II.132 et l'artifice de Pierre VERGNAUD « *vers un élargissement de la notion de domanialité publique* » A.J.D.A. 1960 I.P. 140.

(66) La jurisprudence Berthier tranche nettement là où le T.C. s'était bien gardé de le faire. T.C. 10 juillet 1956 Société des steeple-chasses de Paris S. 1956, A.J.D.A. 1956. II. N° 329 ; T.C. 20 avril 1959, société nouvelle d'exploitation des plages, piscines et patinoires, A.J.D.A. 1960. II. N° 4.

(67) Quoique cette partie du domaine public soit réglementée par des textes particuliers depuis la séparation de l'Eglise et de l'Etat, ainsi que par une jurisprudence appropriée.

b) *Le domaine public par affectation à un service public* (68).

Le champ d'application de ce régime de domanialité publique, en matière culturelle, était jusqu'à présent assez bien délimité puisqu'il comprenait des immeubles affectés à la conservation et à la présentation d'objets spécifiquement culturels essentiellement les pièces des musées, les bibliothèques et les archives. Ces immeubles étaient spécialement aménagés à cet effet et la plupart des objets qu'ils contenaient étaient d'ailleurs eux-mêmes classés en vertu de législations particulières parmi les dépendances du domaine public. D'autres immeubles affectés par exemple à l'instruction publique (écoles) se voyaient dénier la qualité de domaines publics par la jurisprudence et une partie de la doctrine par suite de l'absence de tout aménagement particulier au but du service public qu'ils abritaient.

Dans cette position traditionnelle la notion de service public restait le plus souvent, spécialement en matière culturelle une notion organique. Il semble bien que la définition de la domanialité donnée par la commission de réforme du code civil repose encore sur la conception organique du service public à en croire ses termes « pourvu qu'en ce cas ils (les biens) soient par nature ou par des aménagements particuliers, adaptés exclusivement ou essentiellement *au but particulier de ces services* » ; une conception non organique du service public aurait entraîné l'expression « *au but de service public* ». Or justement la jurisprudence a abandonné semble-t-il la conception organique du service public, et c'est là qu'est la grande innovation. Après avoir consacré cet abandon dans la jurisprudence « Société le Béton » (69), à propos de terrains dépendant d'un port « dès lors qu'il est dans leur nature même de ne concourir que sous cette forme au *fonctionnement de l'ensemble du port* et que lesdits terrains ont fait *l'objet d'installations destinées à les rendre propres à cet usage* », la jurisprudence allait le faire en matière culturelle admettant même qu'il puisse y avoir une mission de service public, culturel en l'absence même de service organique spécifique pour la supporter.

C'est l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat Dauphin (70) qui est le plus net en ce sens, admettant que l'allée des Alyscamps à Arles, « affectée à un service public de caractère culturel et touristique » faisait partie du domaine public.

(68) Cf. André DE LAUBADÈRE, « *domanialité publique, propriété administrative et affectation* » R.D.P. 1950 p. 5 ; SIORAT, « *la notion d'affectation en matière domaniale* » R.D.P. 1958.866 ; Claude DURAND, « *désaffectation et déclassement des biens du domaine public* » R.D.P. 1956 p. 233.

(69) Société le Béton C.E 19 oct. 1956 (D. 1956 - 681 concl. Long. G.A. 455).

(70) Dauphin 11 mai 1959 assemblée concl. Mayras D. 1959 314 ; J.C.P. 1959 II 11269 note J. de Lanversin ; A.J.D.A. 1959 II 228 note Dufau.

Pour déclarer cela le conseil d'Etat souligne que l'allée avait été l'objet d'aménagement spéciaux. Cette jurisprudence profita ensuite aux terrains de sports « affectés à un service public de sport et d'éducation », ayant été aménagés à cet effet (C.E. 13 jt. 1961 ville de Toulouse) (71) ; l'arrêt ville de Toulouse est d'autant plus caractéristique que la domanialité publique fut déclarée alors que le parc faisait l'objet d'une location, non exclusive, mais largement prédominante, à une association sportive.

La notion d'aménagements spéciaux (72) « adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier de ses services » selon le projet de réforme du code civil, est suffisamment lâche pour laisser au juge un pouvoir d'appréciation considérable (73), et lui permettre ainsi d'accroître le domaine de la notion de domaine public culturel.

A la suite de cette évolution jurisprudentielle le domaine public des collectivités publiques et spécialement des collectivités locales a donc assez considérablement cru.

Il n'est pas utile de parler ici du régime des contrats comportant occupation du domaine public, unifié par le D.L. du 17 juin 1938 selon lequel les occupations du domaine public ne peuvent donner lieu à des contrats de droit privé (74).

c) *Le domaine public mobilier :*

La jurisprudence et la doctrine semblent s'accorder pour reconnaître aux mêmes conditions que le domaine public immobilier, l'existence d'un domaine public mobilier. Ainsi Monsieur Waline (75) note qu'il peut y avoir domaine public mobilier si à la conservation des meubles en question est en quelque sorte affecté un service public (il y a là un intéressant renversement du critère de l'affectation), ce qui est le cas pour les pièces de musées, bibliothèques, et archives, si le mobilier en question est affecté à un service public et s'il est difficilement remplaçable, ou enfin si l'objet en cause est affecté à perpétuelle demeure à un immeuble du domaine public (76).

(71) A.J.D.A. 1961 II 492 et I 467.

(72) Pierre SANDEVOIR « la notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public » A.J.D.A. 1966 p. 84.

(73) Cf. DUBAU « le domaine public » J.C.A. fasc. 405.

(74) Cf. « contrats communaux et occupation du domaine public » de J. REGNIS. Vie com. et dép. 1965.303.

(75) Note D. 1946 J. 28.

(76) Cf. aussi H. DELPECH, « consistance du domaine public mobilier et statut des meubles des patrimoines administratifs », note sous T. correct. de Montluçon 29 sept. 1965 (D.S. 1965 774).

Il faut cependant souligner que la plupart des cas litigieux concernant des biens ayant fait l'objet d'une protection législative et réglementaire spéciale ; ainsi les archives sont protégées par les décrets du 20.2.1809 et du 22.12.1855 (D. 1856 4.3), les objets classés monuments historiques par les lois du 30 mars 1887 et 31 décembre 1913 qui les déclarent inaliénables, et les objets mobiliers du culte par la loi du 2 janvier 1907 qui les affecte aux « fidèles et ministres du culte » (commune de Barran) S. 1933.3.49.

Selon Monsieur de Laubadère (77) l'on doit considérer que la domanialité existe « en dehors de cette détermination de la loi sur la base de l'idée d'affectation à l'usage du public, la jurisprudence l'ayant reconnue avant ces textes ou au-delà d'eux (78) ». Cependant, Monsieur François Reymond (79) essaie de mettre en doute l'existence de ce domaine public mobilier ; pour lui une partie de la jurisprudence du XIX^e siècle donnée à l'appui de la théorie du domaine public immobilier s'explique par d'autres considérations. La protection des meubles s'expliquerait essentiellement par les réglementations spéciales dont il vient d'être parlé (archives, cultes, monuments historiques) et non par leur prétendu régime de domanialité publique. Enfin la domanialité publique pour les meubles ne se poserait qu'en termes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité (D. 1897 I. 257), il ne semble pas y avoir de régime de protection autre (80).

Cette thèse semble beaucoup trop restrictive. C'est ainsi que l'affectation des décors mobiliers ayant appartenu au décor des demeures royales, et détenus jusqu'alors par le mobilier national, au musée national de Versailles et des Trianons leur confère certainement le caractère de biens du domaine public mobilier ; car cette affectation réunit à la fois les conditions d'aménagement spécial, d'affectation à l'usage du public et à un service public sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir une protection particulière au titre des monuments historiques (81), pareillement les livres des bibliothèques publiques ont le caractère de biens mobiliers du domaine public soit parce qu'ils sont mis à la disposition directe du public, soit parce qu'ils sont affectés à un service public ; il en est encore de même pour les pièces non classées monuments historiques des musées.

(77) Opus. cit T. II p. 123.

(78) Lyon 10 juillet 1894 2.185 note Saleilles ; Nancy 16 mai 1896 D. 1896 2.411

(79) R.D.P. 1960 p. 49 à 65.

(80) Cf. pour l'inaliénabilité Ch. BLAEVOET « *Récupération des objets volés faisant partie du domaine public mobilier* » - Vie com. et dép. février 1966 p. 33.

(81) Dt. 61.153 du 13 fév. 1961 (J.O. 14 février 1961, R.D.P. 1961 p. 636) prononçant cette affectation.

La jurisprudence admet à présent que pour faire partie du domaine public les biens ne soient pas nécessairement irremplaçables. L'aménagement spécial, autrefois strictement compris peut découler à présent de la nature même du meuble ; les tableaux, tapisseries, meubles et pièces des musées et palais nationaux sont naturellement adaptés au service public pour lesquels ils ont été acquis (82). Il convient là encore de souligner que c'est la notion fonctionnelle de service public qui vient ici adoucir la condition de l'aménagement et de l'adaptation, la jurisprudence s'exprimant ainsi : « Leur conservation et présentation au public sont l'objet même de service public » lequel est donc essentiellement compris comme la satisfaction des visiteurs, c'est-à-dire la réalisation de la fonction du musée ou du service.

2. *L'utilisation culturelle du domaine privé :*

La question de la délimitation du domaine privé des collectivités publiques étant résolue par la délimitation de leur domaine public (83), il importe après avoir très rapidement rappelé son statut d'étudier les différents types d'utilisations culturelles auxquelles il est susceptible de se prêter.

a) *Le statut des biens du domaine privé :*

C'est un statut de droit privé, son aliénation n'est cependant pas libre, elle obéit aux prescriptions du code des domaines ; les collectivités aussi bien pour l'acquisition que pour l'aliénation des biens du domaine privé doivent très généralement passer par l'intermédiaire de l'administration des domaines, en considération de règles visant à protéger les deniers des collectivités publiques. Juridiquement les biens du domaine privé ont un statut de droit privé. Ainsi les dégâts causés au mobilier d'une salle municipale et la créance qui en est résultée sont de la compétence de l'autorité judiciaire (84). De même, le litige relatif à une demande de dommages et intérêts formée par un commerçant à la suite de l'effondrement de la toiture d'une ancienne église (désaffectée), faisant partie du domaine privé de la commune, n'est pas de la compétence des juridictions administratives, ainsi qu'il fut jugé dans l'arrêt « commune de Sarlat et société La mutuelle générale française » (C.E. 13 février 1942 Lebon p. 49) d'autant plus caractéristique

(82) Ainsi pour un tableau de Seurat légué à la Réunion des Musées de France, cass. civ. 2 av. 1963 A.J.D.A. II p. 486 note Dufau.

(83) Cf. en outre AUBY « contribution à l'étude du domaine privé de l'administration » E.D.C.E. 1958, et une étude sur le patrimoine communal, le domaine privé de la commune dans la Revue Fin. comm. de nov. 1965, p. 389.

(84) C.E. VOORTMAN, 9 janvier 1935 p. 221.

que cette église désaffectée était classée monument historique : Le conseil d'Etat a prononcé en la matière l'incompétence du conseil de préfecture, le classement de l'édifice parmi les monuments historiques ne pouvant par lui-même conférer le caractère de travaux publics aux travaux effectués pour sa conservation alors même que l'Etat en assumerait la charge ; tout au plus pouvait-on faire valoir la faute de service des Beaux-Arts dans le retard apporté à leur intervention. L'on considère habituellement que la solution serait actuellement différente, non pas que l'Eglise classée monument historique aurait été assimilée au domaine public, mais parce que la jurisprudence, dans la ligne de l'arrêt Mimouni (85) aurait fait prévaloir la notion de travail public et reconnu la compétence du tribunal administratif.

b) *L'utilisation du domaine privé par un service public culturel en régie.*

Les collectivités publiques peuvent tout d'abord affecter leur domaine privé à leurs propres services culturels en régie, selon des procédures habituelles que nous n'envisagerons par ici (86). De plus, les collectivités publiques peuvent affecter leur domaine privé aux services publics d'autres collectivités selon des procédures variables, contractuelles parfois et souvent autoritaires. Ce type d'affectation dit affectation « externe » (87) joue très généralement dans le sens de l'affectation de biens des collectivités locales à des services publics d'Etat, affectation qui peut se faire par contrat administratif (88), par contrat de droit privé, généralement pour les simples locations à court terme (89), mais qui se fait encore plus souvent de façon autoritaire par les autorités étatiques à leur propre bénéfice, au nom de l'intérêt national, ainsi en matière d'Education nationale, pour les locaux des écoles.

L'affectation externe d'un bien du domaine privé d'une collectivité locale à un service public d'Etat peut également être volontaire et prendre l'aspect d'une offre de concours (90).

(85) C.E. ass. 12 avril 1957 Mimouni Lebon p. 262 ; D. 1957 p. 413 concl. Tricot note p.L.J.

(86) Cf par exemple sur les rapports de l'affectation et de la propriété en matière de biens du domaine privé de l'Etat, la note de M. Blaevoet sous T.A. Nice 30 mars 1956 « *soc. des Courses de la côte d'Azur* » D. 1957. J. 219.

(87) Cf. J.C.A. le domaine public, Dufau fasc. 405.

(88) C.E. 6 août 1907 ville de Lyon, Lebon p. 787.

(89) C.E. 4 juin 1910, Cie. d'assurance « le soleil », Lebon p. 449.

(90) Cf. SIORAT, « *la notion d'affectation en matière domaniale* » R.D.P. 1958 - 866.

c) L'utilisation du domaine privé pour favoriser des activités culturelles privées.

Le domaine privé de la commune peut être mis à la disposition d'activités culturelles privées soit à titre gratuit, soit à titre onéreux.

Le droit de la commune de disposer de son domaine comme elle l'entend en conformité bien entendu avec l'intérêt général municipal, est certain (91). Les autorités académiques de l'éducation nationale ont leur mot à dire sur l'utilisation des locaux scolaires, mais le préfet ne peut pas sans excès de pouvoir les mettre à la disposition d'une association privée pour la tenue de ses réunions sans l'accord préalable de la collectivité municipale qui en est le propriétaire (92).

Le régime des biens du domaine privé est un régime de droit privé, mais les décisions des autorités compétentes les mettant à la disposition de groupements privés sont susceptibles de recours administratifs en tant que décisions administratives (93), les juridictions administratives sont donc compétentes pour en contrôler les modalités et les motivations. Comme en d'autres domaines, les autorités compétentes doivent s'efforcer de respecter l'égalité des bénéficiaires éventuels, ainsi entre plusieurs syndicats usagers d'une bourse du travail (94) et de ne pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et à la libre concurrence (95).

Mais les collectivités publiques au lieu d'accorder la jouissance de leur domaine privé à titre gratuit, peuvent le faire à titre onéreux. La gestion du domaine privé se fait généralement par baux, et rien n'interdit à une commune d'être propriétaire d'un fonds de commerce et plus particulièrement d'une salle de réunions et attractions et d'exploiter celle-ci par exemple, par voie de location (96). La location d'une salle des fêtes communales constitue normalement un contrat de droit privé car elle porte sur un bien du domaine privé (97) ; cependant les tribunaux se livrent à

(91) Guillou 30 sept. 1942 Lebon p. 265

(92) Ville de Bourg Argental 3 février 1928 p. 165 C.E. 3 février 1928 Lebon p. 165.

(93) 30 sept. 1942 Guillou Lebon p. 265 ; 21 janvier 1959 Beuzi Lebon p. 50.

(94) C.E. 21 janv. 1959 Beuzi Lebon p. 50 R.D.P. 1959 p. 796.

(95) En laissant les groupements bénéficiaires de la jouissance des salles municipales s'entendre avec le traiteur de leur choix pour l'organisation des banquets ou buffets « la ville ne porte pas atteinte à la libre concurrence entre les hôteliers et restaurateurs de Caen ». C.E. 30 sept. 1942, déjà cité.

(96) Cass. Com. 19 oct. 1953 S. 1954 Somm. p. 1.

(97) C.E. 12 mai 1922 ville de Saint Malô p. 413 ; 30 mai 1951 Société des casinos de Saint-Aubin p. 296 ; Cass. civ. 25 oct. 1939 ville de Biarritz, Sirey 1939 p. 290 ; T.A. Clermont-Ferrand 30 oct 1959.

une analyse du contrat et, en présence de clauses exorbitantes du droit commun, affirment la compétence de l'ordre administratif (98) ; inversement le C.E. pour écarter le caractère administratif des contrats intéressant le domaine privé relève souvent qu'ils ne contiennent aucune clause exorbitante et n'associent pas le cocontractant à l'exécution même d'un service public, ainsi qu'il le fait par exemple dans l'arrêt Auger (C.E. 20 mars 1957 R.D. P.A. 1957). Certaines clauses des contrats de location font donc participer le cocontractant de la collectivité publique à la gestion d'un service public et font ainsi du contrat un contrat administratif (99).

On passe ainsi, presque insensiblement, du contrat de location du domaine privé à un contrat de concession de service public. Les contrats de location des théâtres municipaux, qui font partie du domaine privé de la commune peuvent éventuellement être considérés comme des concessions de services publics, ainsi que le montrent les arrêts Leoni (C.E. 21 janvier 1944, Lebon p. 25), Société les amis de l'opérette (C.E. 19 mars 1948 Lebon p. 142) et Gagneux (cass. com. 12 déc. 1951 Rev. admin. 1952 p. 48) ; de la même façon un casino, occupant un domaine privé municipal peut également être considéré comme une concession de service public (100). On retrouvera plus loin cette question des concessions de services publics établies à partir d'un immeuble du domaine privé (101).

La décision de location des salles communales, comme leur attribution à titre gratuit à l'usage de groupements privés, peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs que le contrat soit privé ou administratif. Ainsi le conseil d'Etat a-t-il déclaré que la location à un très bas loyer (équivalant en fait à une subvention indirecte) n'est pas entachée d'illégalité si, bien sûr, la condition de l'intérêt municipal est remplie (102), par contre le tribunal administratif de Nantes, dans l'arrêt « Association le foyer rural de la caillère » (103) a annulé pour détournement de pouvoir la location d'une salle communale, construite avec une subvention du ministère de l'agriculture en vue de l'aménagement d'un foyer rural, au profit d'un groupement présidé par le maire

(98) C.E. 17 déc. 1954 Grosy p. 674 (D. 1956.527 note Rougévín) 26 fév. 1965 Société du vélodrome du parc des princes p. 133 ; T.C. 2 juillet 1962 consorts cazautets p. 823

(99) 16 mai 1941 Brégegère Lebon p. 86 ; 19 déc. 1952 ville de Toulouse Lebon p. 590.

(100) Cass. civ. 1^{er} mai 1956 J.C.P. 1956 II 9361 note Jacquillard.

(101) Cf. *Infra* § 5 les concessions de Services publics.

(102) Commune de Pontigné 23 décembre 1949 p. 571.

(103) Association « le foyer rural de la caillère » 26 fév. 1960 T.A. de Nantes p. 755.

sortant, qui aurait eu la possibilité de sous louer ; cette location, décidée à la veille du renouvellement du conseil municipal, ne correspondait pas à son objet véritable.

Par le biais de la gestion du domaine nous en sommes arrivés aux contrats administratifs qui constituent bien entendu l'un des principaux moyens d'action de l'administration.

C. Les contrats de l'administration :

Les contrats concernant l'occupation du domaine des collectivités publiques viennent d'être étudiés et les contrats de concession de services publics culturels seront étudiés plus loin (104). Restent donc à étudier plus particulièrement les marchés de fourniture, les marchés de travaux publics et les divers contrats de droit privé passés par les administrations culturelles.

Il y a marché si le cocontractant de l'administration est rémunéré par une redevance versée par la personne publique, s'il est rémunéré par des usagers éventuels il y a concession de service public (105).

1. Les marchés de fourniture et de travaux :

Il ne saurait être question d'étudier ici l'ensemble du droit administratif des marchés de fourniture, mais seulement, éventuellement leur application aux activités culturelles de l'administration, au cas où elle présenterait certaines particularités.

Le ministère des Affaires culturelles a son propre cahier des clauses administratives générales mais il n'en sera pas fait analyse dans cette étude.

Le code des marchés publics (106), prévoit certaines procédures de passation des marchés plus adaptées que d'autres aux activités culturelles :

a) Les marchés de l'Etat :

Les marchés sur appel d'offre laissent l'administration plus libre de tenir compte de considérations qualitatives plus que financières (articles 93 à 97), et, plus particulièrement encore, l'appel d'offres avec concours est prévu par l'article 98 du code

(104) Cf. infra « les concessions de services publics ».

(105) 11 déc. 1963 ville de Colombes p. 612.

(106) Dt N° 64.729 du 17 juillet 1964, D. 1964.249 - La passation des marchés des collectivités locales et de leurs établissements publics est réglée par le décret 60.724 du 25 juillet 1960 (D 1960.260)

des marchés publics « lorsque des motifs d'ordre technique, esthétique ou financier justifient des recherches particulières » (107). Enfin, le marché de gré à gré semble courant en matière culturelle puisqu'ils sont prévus (art. 104, al. 1^{er}) «... pour des prestations qui ne peuvent être obtenues que d'un entrepreneur ou fournisseur unique » et encore (art. 104, al. 12°). « Pour les travaux conformes à un projet technique de base résultant, soit d'un concours lancé par l'administration, soit d'études faites par l'administration lorsque ce projet a fait l'objet d'un premier marché passé après adjudication ou appel d'offres ».

b) *Les marchés des collectivités locales :*

Le même type de prescriptions s'appliquent aux marchés des collectivités locales, en vertu du décret N° 60.724 du 25 juillet 1960, plus précis sur certains points, que le code des marchés publics dont il vient d'être parlé.

Les communes d'une certaine importance, les syndicats de commune, et districts urbains, regroupant plus de 80.000 personnes ainsi que les départements peuvent passer des marchés sur appel d'offre (art. 43 du décret) : mais d'autres procédures sont encore plus adaptées aux marchés à caractère culturel.

L'article 30 du décret du 25 juillet 1960 prévoit que les collectivités fassent appel au concours « lorsque des motifs d'ordre technique ou esthétique justifient des recherches particulières ». L'attribution du marché résulte alors (art. 34) « sur proposition du jury, d'une décision de la collectivité ou de l'établissement ; cette décision est, s'il y a lieu, soumise à approbation ». Cette procédure du concours est plus souple, non seulement en ce que le choix est fonction du jeu de critères qualitatifs souvent très délicats à apprécier, mais aussi en ceci qu'il peut y avoir un certain dialogue entre le jury et les concurrents, le premier pouvant demander aux seconds d'apporter certaines modifications à leurs propositions (art. 34, second alinéa).

Cette procédure des marchés sur concours est semblable à celle pratiquée pour les marchés de l'Etat, par contre la procédure des marchés de gré à gré s'adresse beaucoup plus explicitement aux marchés à caractère culturel que ne le faisait le code des marchés publics pour l'Etat.

(107) La délibération d'un conseil général approuvant les résultats d'un concours institué par lui, a le caractère d'une décision susceptible de recours.
5 octobre 1962 p. 515

Cf. Jacques MONTMERLE « *Les marchés sur concours* »
A.J.D.A. 1964 p. 10.

Ainsi l'article 39 du décret du 25 juillet 1960 prévoit que les collectivités locales peuvent conclure de gré à gré, sans limitation de montant « 1°) pour les objets dont la fabrication est exclusivement réservée à des porteurs de brevets d'inventions, ou qui n'auraient qu'un possesseur unique. 2°) Pour les ouvrages et objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou industriels éprouvés... 7°) Pour les travaux conformes à un projet type ayant fait l'objet d'un agrément préalable du ministre intéressé, délivré soit à la suite d'un concours lancé par l'Etat ou organisé sous son contrôle, soit après réalisation par l'Etat d'un prototype... » (108). Ainsi le droit positif lui-même recherche de plus en plus de nombreux assouplissements à ses anciennes règles trop strictes. Malgré les efforts récents réalisés en ce sens, qui viennent d'être analysés, il faut noter que la réglementation des marchés de fourniture doit encore assez souvent être tournée. Il en est ainsi par exemple pour permettre l'exercice du droit de préemption de l'Etat à l'issue d'enchères ou de ventes à l'amiable d'œuvres d'art (109).

2. La notion de travail public en matière culturelle :

Le régime des travaux publics ayant une spécificité sur le plan de la compétence juridictionnelle, compétence des Tribunaux administratifs en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et sur le plan des règles de fonds qui lui sont applicables, il importe de savoir si ce régime est applicable aux activités culturelles des collectivités publiques.

Jusqu'à une date très récente on définissait le travail public par son objet immobilier, son but d'utilité générale, et sa réalisation pour le compte d'une personne publique, à ce titre pouvaient déjà bénéficier de ce régime des travaux immobiliers réalisés dans un but d'intérêt général et pour le compte d'une personne publique non seulement sur son domaine public, mais aussi, éventuellement, sur son domaine privé, toujours dans un but d'utilité générale (110) et non pas de simple gestion domaniale et d'intérêt financier de la commune (C.E. 18 janvier 1924 Casino de Saint-Malo, Lebon

(108) Ce dernier alinéa pourrait intéresser par exemple des équipements culturels municipaux, comme des foyers de jeunes, le ministère de la Jeunesse et des Sports favorisant très largement cette procédure de « projets types ».

(109) Cf. N. Rep. de droit « *Beaux Arts* » N° 12 à 14 - « *Monuments historiques* » N° 56 à 71.

J.C.A. fasc. 465 « *Les monuments historiques* » par R. BRICHET, N° 157 à 165.

(110) Cf. C.E. 25 juillet 1924 - Maurice 1581 ; 16 mai 1941, Giraudon S. 1942, 3, 5 ; 8 juin 1949, Contamine Lebon 272.

p. 58). Enfin l'utilité générale n'était nullement liée, dans la pensée du juge à la présence d'un service public, puisque l'arrêt « Commune de Montségur » du C.E. 10 juin 1921 (111) avait admis la nature de travail public de l'entretien d'une église. Cette jurisprudence permet déjà de faire bénéficier du régime des travaux publics les réalisations immobilières des collectivités publiques intéressant leur action culturelle, par exemple la construction d'un foyer de jeunes, d'une salle de fête ou d'une maison de la culture : cependant restaient en dehors du régime des travaux publics toutes les réalisations qui n'étaient pas effectuées pour le compte d'une personne publique. Le problème se posait par exemple pour les travaux des concessionnaires, et la jurisprudence n'admettait le caractère de travail public que lorsqu'ils portaient sur des ouvrages devant revenir à la collectivité publique (112). Certains travaux d'utilité générale (et généralement revêtant un caractère d'urgence), portant sur des immeubles privés, pouvaient, « à condition d'être accomplis sous la direction et le contrôle de la puissance publique ou d'être financés par elle » (113) se voir reconnaître la qualité de travaux publics. Cette jurisprudence, en matière de déblaiement de régions sinistrées (C.E. 11 fév. 1927, Touzé, Lebon p. 302) ou de travaux urgents (24 janvier 1936, Mure, Lebon p. 105 ; 22 avril 1949 Dastrevigne Lebon 185), restait exceptionnelle, et l'on n'en voyait pas l'application en matière culturelle ; il n'en est plus de même après la jurisprudence Effimieff et Mimouni.

Les arrêts Effimieff (T.C. 28 mars 1955, J.C.P. 1955 II-8726 note Blaévoët ; Rev. admin. 1955 285 note Liet-Veaux ; A.J.D.A. 1955 II-332 note J.A. ; G.A.), consorts Sauvy (T.C. février 1956) ministère de l'Agriculture C. consorts Grimouard (C.E. 20 avril 1956 D. 1956.429 concl. long ; R.D.P. 1956, 1058 note Waline ; R. admin. 1956.496 note Liet-Veaux ; G.A. 438) Mimouni (C.E. 12 avril 1957 D. 1957 concl. Tricot note P.L.J. ; Rev. admin. 1957 369 note Brichet ; A.J.D.A. 1957 II 272 chron. Fournier et Braibant) admettent que des travaux effectués sur des immeubles privés et donc pour le compte de personnes privées dans le cadre d'une mission de service public (reconstruction dans l'arrêt Effimieff, reboisement dans l'arrêt Grimouard, travaux exécutés d'office sur immeuble menaçant ruine dans l'arrêt Mimouni) constituent des travaux publics. Une seule condition subsistait alors, celle que les travaux soient effectués par une personne publique

(111) S. 1921,349 concl. Corneille note Hauriou ; R.D.P. 1921 361, note Jèze ; G.A. 157 et jurisprudence constante.

(112) Ainsi pour les concessionnaires de chutes d'eau C.E. 17 janvier 1930 Cie d'électricité ind. Lebon p. 76 ; 15 février 1956 Sté. financière d'exploitation industrielle.

(113) DE LAUBADÈRE, I. II p. 257

(114). Pour Monsieur Bloch du moment que subsiste le contrôle de l'administration, l'opération est toujours faite pour son compte aussi la nouvelle jurisprudence n'apporte pas de bouleversement à l'ancienne, elle ne fait qu'élargir le domaine d'application de la notion de travail public (115).

Cette nouvelle jurisprudence allant dans le même sens que l'évolution constatée en matière de domaine public et de contrat administratif à partir d'une notion fonctionnelle de service public devrait aboutir à conférer le caractère de travaux publics aux travaux effectués par les collectivités publiques sur des monuments historiques privés, allant ainsi à l'encontre de la jurisprudence « ville de Sarlat » (C.E. 13 avril 1942 p. 49) (116). Dans ce cas, le classement servirait de critère de l'intérêt général.

3. *Les divers contrats de droit privé passés par les administrations culturelles :*

Le commissaire du gouvernement Romieu dans ses conclusions sur l'affaire Terrier (6 février 1903 Lebon p. 84) admettait déjà que tout en se maintenant dans le cadre de sa mission de service public l'administration pouvait accomplir des actes qui « entendent se maintenir sur le terrain des rapports de particulier à particulier dans les conditions du droit privé ». En matière culturelle plus encore qu'en matière économique, l'administration à recours à de tels procédés, le contrat de droit privé étant souvent le seul acceptable par son cocontractant. Etaient ainsi des contrats de droit privé les contrats passés avec les auteurs pour la radiodiffusion de leurs œuvres, avant même que la radiodiffusion ne devienne un établissement public industriel et commercial (117), de toute façon les services publics industriels et commerciaux même non dotés de la personnalité juridique emploient ordinairement des procédés de droit privé.

(114) Cf. 18 mai 1960 Epoux Grenet 7 nov. 1958 *Entreprise Revert* R.D.P. 1959 596 concl. Heumam ; J.C.P. 1959 11.11.020 note Blaevoët.

(115) Cf. G.-Ph. BLOCH, « *la notion de travail public* », *Librairies Techniques* 1965 p. 142 à 151.

(116) R. BRICHET, « *Les monuments historiques* », J.C.A. fasc. 465, N° 85 ; FOURNIER et BRAIBANT *chron. précitée* ; JOSSE, « *Travaux publics* » N° 30 ; AUBRY Cah. E.G. 1961, 65 note 4 ; JOSSE « *Coup d'arrêt à la dégradation continue de la notion de marché de T.P.* », E.D.C.E. 1956 p. 34.

(117) Bureau international de l'édition musico-mécanique 21 janvier 1938 Lebon p. 78 ; Bureau international de l'édition musicale mécanique 5 mai 1939 1^{re} espèce p. 289.

III. *Les finances des services publics culturels en régie* (118).

En ce qui concerne la gestion financière des services publics culturels l'on recherche la même souplesse que dans leur gestion administrative. On la trouve dans certains procédés traditionnels, essentiellement la régie d'avance, ou la régie de recettes ; mais certaines administrations ont actuellement mis au point des procédés plus souples de gestion financière, et là encore, comme en matière de déconcentration, l'administration de la Jeunesse et des Sports a poussé très loin sa recherche et ses réalisations.

A. *Les procédés classiques d'assouplissement de la gestion financière.*

Il s'agit essentiellement de la régie d'avance qui constitue une dérogation au principe général de comptabilité publique d'après lequel l'ordonnancement et le paiement des dépenses publiques doivent être confiés à des personnes différentes. Le régisseur d'avances dispose ainsi lui-même de certaines liquidités lui permettant de faire face à des dépenses imprévues et d'y procéder rapidement (119). La réglementation comptable des régies d'avance est actuellement fixée par un décret du 5 février 1951 (J.O. 9 février). Instituée par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre intéressé, pour un montant maxima de dépenses, elle impose au régisseur d'avance, l'obligation de tenir une comptabilité sommaire destinée à faire ressortir à tout moment la situation des avances reçues, des fonds employés et des fonds disponibles. La Cour des comptes n'a pas manqué, dans ses nombreux rapports de rappeler l'existence de cette solution aux nombreuses administrations « coupables de démembrements » (en particulier certaines administrations à vocation culturelle) (120). De même qu'il existe des régies de dépenses (régies d'avances), il existe des régies de recettes permettant à certains services

(118) Pour les régies industrielles et commerciales se pose le problème fiscal, le code général des impôts les assujettissant généralement aux mêmes impôts que les entreprises privées (cf. par exemple l'art. 144 du C.G.I. en ce qui concerne la patente ; mais le C.E. l'a déclarée inapplicable à un théâtre municipal en régie, le but de celui-ci étant étant uniquement culturel et exclusif de toute intention lucrative C.E. 28 oct. 1964 Lebon p. 493 ministre des Finances contre ville d'Avignon).

(119) Cf. R.D.P.A. Travaux publics N° 73, la régie d'avance se rencontre aussi bien dans la gestion des services publics que dans l'exécution des travaux publics.

(120) Cf. rapport de la Cour des comptes sur les années 1960 et 1961.

d'encaisser certaines sommes et de les conserver dans leur caisse (121).

En dehors de ces procédés anciens, de plus en plus fréquemment employés par l'Etat pour donner une relative souplesse à la gestion financière de certains de ses services, on trouve assez souvent des comptabilités de fait, irrégulières bien entendu, sortes de « caisses noires » ou de « cagnotes » constituées par certains chefs de services qui n'ont pas obtenu sur le plan financier l'autonomie de fait ou de droit qui leur est laissée sur le plan administratif ; cette gestion de fait, souvent excellente et extrêmement bénéfique au service, a l'inconvénient d'échapper aux contrôles préalables normaux des représentants du ministère des finances. De nombreux instituts, centres de recherche, des administrations centrales à vocation culturelle ont recours à cette comptabilité de fait ne serait ce que pour payer immédiatement les émoluments dus à des conférenciers, des artistes, des savants de passage lorsque ce n'est pas pour payer à temps les émoluments de leurs propres employés, ou encore l'acquisition de livres précieux ou des pièces de collections qui n'attendraient pas le bon vouloir, souvent tardif, de l'administration des finances.

Sur le plan des collectivités locales les comptabilités de fait sont innombrables, les maires y ayant facilement recours pour certaines activités annexes de la municipalité, très souvent pour des activités culturelles (122).

B. Les assouplissements récents de la gestion financière :

La gestion prévisionnelle de l'administration de la Jeunesse et des Sports.

Comme le secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports fut le réalisateur de la politique de déconcentration la plus complète (123), il eut le mérite de concevoir et de réaliser le système de gestion prévisionnelle le plus novateur et le plus osé. Ainsi que

(121) Cf. régie des ventes de la manufacture de Sèvres (Dt. 16 février 1951, J.O. 20 février ; modifié par Dt. 26 mai 1952 J.O. 28 mai) ; régies d'avances et de recettes des bibliothèques centrales de prêt (arrêtés du 25 février 1946 et 11 sept 1962) ; régie des recettes de la direction de la documentation et de la diffusion (service du premier ministre). Assez curieusement on a vu l'Etat compenser par des régies d'avances le manque d'autonomie réelle qu'il laissait à certains établissements publics, ainsi pour la réunion des bibliothèques nationales (arrêté du 29 mars 1946 modifié par un arrêté du 25 mai 1965).

(122) Cf. pour la location d'une salle communale des fêtes à des groupements et associations. « Louis et autres » 21 décembre 1945 p. 264.

(123) Cf. supra même §, I le statut des services.

l'affirme la circulaire N° 85 bis du 21 octobre 1963 (124), posant les bases de cette nouvelle politique, il s'agit, sur le plan financier, de compléter la politique de déconcentration administrative, « d'instituer une indépendance de gestion au niveau des centres de responsabilité (service de l'administration centrale ou services extérieurs), les décisions étant prises sans contrôle a priori ou visa préalable ; la déconcentration des pouvoirs de gestion devient réelle ». La même circulaire souligne que cette déconcentration complétée au plan financier, doit faciliter la coopération de l'administration de la Jeunesse et des Sports avec les organismes privés : « pour ce qui est des organismes privés relevant administrativement de notre département, on peut affirmer que, grâce à ces conceptions et à cette politique l'aide des pouvoirs publics jusqu'alors historique, et octroyée, fera dorénavant place à une coopération prospective et institutionnelle ». Il ne s'agit pas là de formules creuses mais d'une réalité : désormais, aux échelons départementaux, régionaux ou nationaux selon leur importance, les organismes privés seront en relation directe avec des autorités habilitées à prendre les décisions, administratives et financières, les intéressant, et non des autorités irresponsables se réfugiant derrière les mystérieuses entités que représentent dans l'administration française « Paris » et « les Finances ». Tout un mécanisme extrêmement détaillé, mais extrêmement simple, est mis en place pour faire passer dans les faits les principes de la gestion prévisionnelle, c'est ce mécanisme qu'il convient d'analyser en suivant le contenu fort clair, de la circulaire ministérielle ci-dessus citée.

1. Les principes généraux de la réforme :

Les buts de la réforme tendent à organiser la prévision et permettre ainsi la réflexion sur l'action à venir, à préparer la gestion en anticipant sur elle,

- à coordonner les mesures à prendre avant d'agir, en évitant les dispersions et les hétérogénéités,
- à accélérer les procédures administratives et financières en supprimant de nombreux documents administratifs et en réduisant la circulation de ceux qui sont retenus.
- à instituer une indépendance de gestion au niveau des centres de responsabilités.
- à « accélérer la mise en place des crédits, suivant un rythme défini à l'avance, compatible avec les règles de la comptabilité publique, le déphasage entre engagement d'une part, ordonnan-

(124) R.L.R.E.N. 800 - 5.

cement et mandatement d'autre part, étant ainsi limité. Les dates des versements peuvent alors être prévues et notifiées prévisionnellement.

- à contrôler « a posteriori » et périodiquement en cours d'année le taux de consommation des crédits, ainsi que la qualité de leur utilisation ; cela permet de prendre en temps utile, en cours d'année, les mesures correctives nécessaires, au niveau départemental, régional, comme au niveau de l'administration centrale.

Il importe d'insister sur le dernier point ci-dessus exposé celui des contrôles a posteriori périodiques, grâce à eux la cohésion de l'action administrative et sa compatibilité aux prévisions est assurée. La cohésion est également assurée, par la définition d'une politique nationale par le secrétaire d'Etat au moyen de directives écrites (circulaires, textes réglementaires et législatifs après vote par le parlement), de réunions périodiques ou exceptionnelles, de consultations individuelles, de déclarations publiques du secrétaire d'Etat.

Enfin, toujours au plan des principes, il est nécessaire d'insister sur l'importance du rôle de la circonscription régionale (l'académie). En effet, si l'unité d'exécution reste le département, celui-ci ne relève plus de l'administration centrale ; l'académie doit répartir les crédits, donner les directives particulières à chaque région et « réformuler » celles émanant de Paris, coordonner l'action des autorités départementales et la contrôler. Tous les documents rapports, statistiques, etc... émanant des départements, seront synthétisés à l'échelon académique, pour cela des réunions fréquentes des responsables départementaux autour des autorités régionales seront nécessaires.

Pour clore cet exposé des principes de la réforme il n'est pas inintéressant de citer les termes mêmes de la circulaire émanant du secrétaire d'Etat : « nos administrateurs doivent être plus que jamais des animateurs, des militants ; des chefs, des patrons et faire fi de la misérable condition, de l'esprit maintenant complètement dépassé, du fonctionnaire anonyme et irresponsable ».

2. *Les documents de liaison et de position :*

Une pareille délégation des compétences du pouvoir central aux autorités déconcentrées exige une parfaite organisation matérielle. Les services régionaux et centraux doivent être immédiatement avertis de toute décision administrative et financière. C'est là la rançon de la suppression des contrôles a priori ; mais malgré l'interposition d'un échelon régional, l'administration centrale

serait submergée de rapports et de documents administratifs divers si ceux-ci n'étaient intégralement standardisés, et n'arrivaient pas régulièrement à certaines dates impératives.

Trois documents sont utilisés par les services pour communiquer avec l'administration centrale : une grille de notification, une position de compte, une fiche d'ordonnancement.

a) *La grille de notification :*

Elle est utilisée pour présenter à l'approbation du secrétaire d'Etat et notifier au bureau du budget la répartition des crédits par grandes masses, (avant le 15 octobre de chaque année et pour l'année suivante), notifier les budgets académiques prévisionnels (avant le 20 novembre), notifier les budgets départementaux prévisionnels (avant le 15 décembre), notifier les situations comptables départementales et académiques (périodiquement en cours d'année), et notifier les crédits délégués (en cours d'année, aux dates prévues).

b) *Position de compte.*

« Elle permet la tenue d'une comptabilité globale au niveau du bureau du budget, partielle au niveau des bureaux gestionnaires. Elle est tenue par chapitre et article de la nomenclature budgétaire. Elle est établie sur machines comptables en même temps que la demande d'engagement, par le bureau du budget qui agit sur ordre des bureaux gestionnaires ».

c) *Fiche d'ordonnancement.*

Elle donne à tout instant une situation comparée des ordonnancements par rapport aux engagements. Elle est tenue par chapitre et article à la nomenclature budgétaire. Elle est établie sur machine comptable par report automatique des données au moment de l'établissement de la demande d'engagement et de la demande d'ordonnancement.

Pour l'établissement de ces trois types de documents sont prévues des feuillets standardisés et l'emploi de certains types de machines. Enfin un « code service » mis à jour chaque année au mois d'octobre, énumère par chapitre, article et paragraphe budgétaire les comptes entre lesquels se répartissent les masses ouvertes dans la loi de finances. Le « code » est exprimé par quatre chiffres, les deux premiers indiquant le numéro du compte, les deux derniers le numéro du bureau gestionnaire.

3. Procédure :

Trois fonctions sont envisagées dans la circulaire de 1963 prévision-engagement, exécution, contrôle budgétaire.

a) *Prévision — engagement.*

Il s'agit de préparer l'année budgétaire et de l'anticiper, pour cela les dotations inscrites dans le projet de loi de finances sont « engagées » prévisionnellement, sans attendre la promulgation de la loi de finances et du décret portant ouverture de crédits. La circulaire souligne que « la prévision n'est pas un acte juridique » et que « un sensible bouleversement des données budgétaires peut évidemment entraîner une révision des prévisions ». La circulaire étudiée explique que, vue la conjoncture économique (allusion aux budgets en expansion naturelle sans doute), le risque est mineur ; en fait on peut poser la question, politique, de ce que deviendrait l'application d'un pareil système dans un régime constitutionnel où les chambres auraient le pouvoir de modifier profondément le budget qui leur serait proposé par le gouvernement.

Quoiqu'il en soit la procédure actuelle est la suivante chaque année.

Au niveau des services de l'administration centrale :

Dès le mois de mars, les services du ministère entreprennent l'élaboration du projet de budget général pour l'année suivante.

Le 1^{er} octobre sur proposition des services gestionnaires de l'administration centrale, il est procédé à titre prévisionnel à la répartition entre les divers comptes inventoriés au code-service des masses prévues dans le projet de loi de finances. Cette répartition est arrêtée par le secrétaire d'Etat (ministre). Durant l'année d'exécution du budget, tous les trimestres, après réception des situations comptables, une conférence des « écarts » réunit autour du ministre les chefs de service. Les ajustements nécessaires par rapport aux prévisions sont débattus. Vers le 15 octobre le 8^e bureau (budget et contrôle budgétaire) met à jour le « code service » et prépare les divers documents qui seront nécessaires aux liaisons de l'année suivante. Le « code-service » est alors notifié aux chefs des bureaux de l'administration centrale, ainsi qu'aux chefs des services extérieurs.

Au début du mois de novembre les recteurs (chefs des services académiques), adressent à chaque direction ou service de l'administration centrale leurs demandes budgétaires à raison d'un document par service.

Le 10 novembre au plus tard, les chefs des services académiques sont réunis à Paris.

Le 25 novembre au plus tard, les budgets académiques prévisionnels sont arrêtés par le secrétaire d'Etat (dotations et échéanciers des délégations). Il est établi un budget académique par sous-direction au service de l'administration centrale.

Avant la fin de l'année le secrétariat d'Etat (ministère) à la Jeunesse et aux Sports arrête, sur proposition des services centraux, les montants des subventions à répartir sur le plan national (125), ainsi que l'échéancier des versements compte tenu des dotations affectées à chaque action individualisée dans le « code service », du rythme de consommation possible des crédits. Chaque service, en ce qui le concerne, notifie aux parties prenantes, avant le début de l'année budgétaire, les montants des subventions et les dates prévues des versements ; la notification se fait sous forme de lettre rappelant les conclusions des entretiens qui se sont déroulés entre l'administration dont il s'agit et les représentants de l'organisme bénéficiaire. Des recommandations peuvent être faites pour les exercices budgétaires à venir. Ces lettres, et les délibérations auxquelles elles font allusion sont de la plus haute importance, car elles scellent l'accord de l'administration avec ses partenaires ainsi que les conditions de cet accord.

Au niveau des services extérieurs :

« Les recteurs (chefs des services académiques), réunissent les chefs de services départementaux pour répartir entre eux tout ou partie des crédits académiques prévisionnels qui leur ont été notifiés. Les décisions rectorales portant « budgets départementaux prévisionnels » sont établies sur les grilles imprimées adressées à cet effet par le 8^e bureau aux services académiques. Une grille distincte est établie par service de l'administration centrale et par département... Les décisions prévisionnelles sont arrêtées et notifiées aux parties prenantes avant le début de l'année (volumes prévisionnels et dates des versements). Les inspecteurs d'académie (chefs des services départementaux de la jeunesse et des Sports) adressent aux recteurs (services académiques de la Jeunesse et des Sports) les copies des décisions prises (volume et échéanciers). L'administration centrale n'est pas destinataire de ces documents. « Les décisions d'attribution prises sont fermes, elles ne peuvent être rapportées dès lors qu'elles ont été notifiées aux bénéficiaires », note la circulaire, prescription à laquelle il faut cependant opposer la réserve du vote effectif du budget national sur la base prévisionnelle duquel ont été prises les « décisions d'attribution ».

(125) Les mouvements et associations nationales restent de la compétence de l'administration centrale.

b) *Exécution :*

Les budgets prévisionnels arrêtés sont des programmes d'action recouvrant au moins 90 % des crédits, et établis, compte tenu de la règle de l'annualité budgétaire, pour un exercice limité dans le temps. Leur réalisation et leur contrôle constituent l'objet de l'action des services responsables... Le principe général est le suivant : les opérations étant prévues à l'avance, leur exécution va s'effectuer à un rythme déterminé, connu et notifié :

Au niveau des services de l'administration centrale.

Le 8^e bureau (section comptable) exécute les ordres des bureaux opérationnels au rythme prévu.

Son rôle n'est pas en l'occurrence, de se substituer aux « services opérationnels ». Il exécute matériellement les tâches, sans pouvoirs exercer de choix ni de décision. Il constitue une sorte de banque tenant des comptes pour ses clients. « Il engage et ordonnance les crédits, en tient la comptabilité, informe les bureaux gestionnaires des écritures passées, suit les comptes par ordonnateur secondaire ».

Au niveau des services extérieurs.

« Les grilles de notification des crédits délégués sont établies par le 8^e bureau à raison de deux grilles par service de l'administration centrale et par département. Les envois sont regroupés par académie et adressés aux dates prévues aux recteurs (services académiques de la Jeunesse et des Sports), qui en prennent connaissance, vérifient le bien fondé des délégations, les commentent éventuellement et les ventilent entre les départements de leur ressort. Ils conservent un double des grilles à l'appui de leur comptabilité ».

Les budgets départementaux prévisionnels de dépenses sont exécutés au rythme prévu. Le contrôle financier et administratif est exercé a posteriori par les chefs des services académiques. La comptabilité des services extérieurs est aménagée de telle façon que les situations comptables soient aisément et rapidement établies.

Les chefs des services départementaux de la Jeunesse et des Sports adressent aux chefs des services académiques ampliation des arrêtés de subventions, lesquels ne sont pas transmis à Paris, pour respecter la déconcentration.

Il appartient enfin aux chefs des services départementaux de s'assurer eux-mêmes, périodiquement, de l'identité de leur comptabilité avec celle des services comptables de la préfecture.

c) Contrôle budgétaire :

Il n'a rien à voir avec le contrôle des dépenses engagées car il ne s'exerce pas à priori et il ne se limite pas aux engagements. D'ailleurs il ne constitue pas un « contrôle » à proprement parler, mais un procédé de régulation. Il compare périodiquement les engagements et les mandatements aux prévisions de dépenses et au rythme de consommation prévu, pour en noter les « écarts » et permettre d'ajuster les prévisions aux besoins réels et prendre toute mesure corrective. Ses remarques permettent d'améliorer la prévision et de dégager des statistiques.

Au niveau des inspections académiques :

Les chefs des services départementaux de la Jeunesse et des Sports adressent aux chefs des services académiques de la Jeunesse et des Sports une « situation départementale » comptable mentionnant par article et compte spécial approvisionné les renseignements demandés (le montant des dépenses mandatées et le montant des dépenses engagées) pour chacune des périodes allant du 1^{er} janvier au 31 mars, 1^{er} avril au 30 juin et 1^{er} juillet au 30 septembre, ainsi que, parallèlement à la situation de cette dernière période le montant des dépenses prévues pour la fin de l'année. Une note de synthèse explique les mouvements et écarts significatifs.

Au niveau des rectorats :

Les chefs des services académiques, de la Jeunesse et des Sports adressent au secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports (8^e Bureau) ; au plus tard le 15 du mois suivant la période considérée (trimestre) une situation académique mentionnant par article et compte spécial approvisionné les renseignements départementaux cumulés, auxquels s'ajoutent les renseignements concernant les crédits délégués aux recteurs. Il est, pour cela établi par académie une grille par service de l'administration centrale.

Les services académiques doivent exploiter les situations départementales, décider des mesures correctives, les notifier aux services gestionnaires de l'administration centrale, pour ordre d'exécution à donner (rattachements aux chapitres, nouvelles délégations).

Au niveau de l'administration centrale :

Le 8^e bureau, à partir des situations académiques établit des tableaux d'information pour le secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, et les sous-directeurs et chefs de service.

Enfin, les situations des crédits sans emploi sont établies en fin de gestion.

4. Conclusion sur la gestion prévisionnelle :

Ce système qui tend à ne confier à l'administration centrale que les compétences insusceptibles d'être attribuées aux autorités déconcentrées, se rapprochant ainsi, quoique d'une façon très codifiée, de l'esprit de l'ancien système Austro-Hongrois (chaque échelon administratif traite les affaires qu'il estime pouvoir traiter), fonctionne d'une façon satisfaisante. Certaines circulaires ultérieures rappellent et précisent les principes de la circulaire de 1963, concernant plus particulièrement le respect des échéances, le rôle des « conférences des écarts » (126) et le contenu et la présentation des rapports d'activité.

§ III. Le secteur culturel public décentralisé, administratif, industriel et commercial.

Il est possible de distinguer en son sein des établissements publics administratifs, tels que le centre national de la cinématographie, la Réunion des Bibliothèques nationales, la Réunion des théâtres lyriques nationaux, la caisse des lettres, celle des monuments historiques et des sites, et des établissements publics industriels et commerciaux tels que l'O.R.T.F., la S.N.E.P. ou des sociétés d'Etat ou d'économie mixte, telles que la S.O.F.I.R.A.D., l'U.G.C., les Actualités françaises (127). Il n'est pas question ici de reprendre l'étude de ces organismes, ni la théorie générale des établissements et entreprises publics, mais bien de montrer comment leurs statuts évoluent, selon les types qui viennent d'être énumérés, ainsi que leurs moyens d'action et leur gestion financière, en dégageant les particularités, éventuellement présentées par les organismes culturels en la matière.

Les différents organismes non centralisés du secteur public culturel se distinguent les uns des autres par un degré différent d'autonomie à l'égard des autorités de tutelle mais aussi par leur nature juridique c'est-à-dire essentiellement par la nature juridique de leurs procédés d'action.

Le premier classement, établi en fonction de l'autonomie de

(126) En particulier en ce qui concerne l'emploi des réserves constituées par les services de l'administration centrale au moment de la répartition des masses budgétaires et par les services gestionnaires à l'engagement des crédits, cf. circulaire N° 66-61, du 23 mars 1966 R.L.R.E.N. N° 800-5.

(127) L'A.F.P. a un statut très particulier, cf. LESCUYER S. 1962 chron. p. 7 « *L'Agence France-press amorce d'une nouvelle catégorie juridique ?* » il y voit le meilleur exemple d'établissement privé d'intérêt général, géré par les usagers (directeurs d'entreprises de presse, majoritaires au sein du conseil d'administration), contrôlé par des organismes autonomes et quasi judiciaires avec cependant une certaine représentation de l'Etat au sein du conseil d'administration.

gestion (mode de désignation et pouvoirs de divers organes des institutions étudiées, poids de la tutelle du pouvoir central ou des autorités locales, sinon des deux conjugués), ne recouperait pas forcément le second établi en fonction de la nature juridique fondamentale des mêmes institutions (établissements publics administratifs, industriels et commerciaux, ou sociétés privées à capitaux publics). Le problème de la liberté de gestion n'a d'ailleurs pas la même importance dans les deux catégories d'établissements publics (administratifs ou industriels et commerciaux) généralement chargées de missions essentielles et même, parfois d'un véritable monopole (O.R.T.F.), que dans les sociétés d'Etat œuvrant généralement dans des secteurs ouverts à la concurrence (cinéma, publicité). Quoiqu'il en soit la liberté de gestion n'est pas liée automatiquement à la nature juridique de l'organisme ; par le seul biais de la nomination de ses dirigeants, une société d'Etat peut être contrainte de suivre docilement la politique du pouvoir central. De même certains établissements publics administratifs disposent d'une très grande latitude de gestion, ce qui est le cas par exemple des caisses des écoles (128), alors que parallèlement l'autonomie réelle des établissements publics industriels et commerciaux varie selon les cas : la plus grande autonomie semble être celle de l'Agence France presse, dont il est difficile d'affirmer qu'il s'agit d'un établissement public.

On peut constater dans la catégorie des établissements publics administratifs (par exemple la caisse des lettres, le centre national des œuvres universitaires) une tendance de plus en plus accusée à l'instauration d'un certain tripartisme au sein des conseils d'administration, ce tripartisme fonctionnant généralement sur la base d'un tiers de membres de droit (généralement hauts fonctionnaires) un tiers de membres élus par les intéressés et un tiers de membres nommés par le ministre. Ce tripartisme ne pouvant assurer une certaine indépendance à l'organisme que dans la mesure où les membres de droit jouissent eux-mêmes d'une certaine indépendance et d'une certaine audience, ce qui est souvent le cas.

Le bipartisme est plus rare mais il existe ; le cas le plus net en était celui du conseil d'administration de la S.N.E.P. (129). Depuis 1964, l'O.R.T.F. est dotée d'un conseil d'administration bipartite, mais ce bipartisme n'est pas complet, le gouvernement ayant dans certains cas un pouvoir de nomination des personnalités qualifiées ; de plus le conseil d'administration ne nomme pas le directeur général et ses fonctions, moins précises que celles du

(128) Du moins celles qui n'ont pas vu leur conseil d'administration modifié par le décret du 12 sept. 1960.

(129) Cf. références supra dans la seconde partie de cette thèse « *ministère de l'information* ».

conseil d'administration de l'A.F.P. consistent essentiellement à veiller à l'objectivité des émissions. Seul le conseil d'administration de l'Agence France Presse a des pouvoirs de décision vraiment considérables, fait d'autant plus marquant que les représentants de l'Etat y sont en minorité, et que le contrôle financier est le fait d'une commission indépendante comprenant deux magistrats de la Cour des comptes et un seul expert du ministère des Finances. Mais, il convient de le répéter, le caractère public de l'Agence France Presse n'est pas certain.

Enfin, dans des proportions variables d'un cas à un autre l'autorité de tutelle garde très généralement une compétence d'approbation a priori de certains actes essentiels à l'administration de tous ces organes. Toutes ces questions concernant des institutions culturelles, intéressent autant les libertés publiques que le droit administratif strictement compris aussi seront-elles négligées dans l'étude qui suit, au bénéfice d'une approche plus strictement juridique, s'intéressant essentiellement à la détermination du statut juridique des organismes à vocation culturelle et de leurs activités. Cette détermination est essentielle car elle entraîne l'application de règles de compétence et de règles de fonds.

I. Le statut de ce secteur public culturel.

A. L'existence d'un établissement public :

Au sein de l'administration la personnalité morale ne se présume pas. Il n'y a d'établissement public que par l'intervention d'un texte (130).

B. La spécialité des établissements publics :

L'autonomie de gestion reconnue à l'établissement public doté de la personnalité morale et de son propre patrimoine a pour corollaire l'interdiction qui lui est faite de s'écarter de la mission qui lui a été assignée à sa constitution. Il fut ainsi jugé qu'une expropriation par une commune au profit de la caisse des écoles ne pouvait pas avoir pour but véritable de permettre l'organisation de fêtes et de bals publics, pas plus que l'installation d'une salle de réunions, buts non conformes à ceux énoncés par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 (131).

(130) C.E. Ass. 13 mai 1960 Diop p. 325 pour les foyers militaires d'outre-mer ; 30 juin 1961 Rémy pour les centres d'accueil militaires.

(131) Dame veuve Duchemin, 15 mai 1959, Lebon p. 311.

C. Distinction des établissements publics et des organismes privés.

Le problème devient délicat lorsqu'il s'agit d'organismes privés « d'intérêt public » qui à ce titre, sont contrôlés et subventionnés par les pouvoirs publics, ce qui est fréquent en matière culturelle. La jurisprudence retient principalement trois critères : l'origine de l'organisme (l'établissement est public si elle est législative ou réglementaire (132), son organisation interne et son mode de financement (des cotisations obligatoires, ou des subventions publiques constituant une large part des ressources entraînant la nature publique de l'établissement). Ces trois critères ont été diversement appliqués par la jurisprudence, qui a ainsi vu des établissements publics dans les caisses des écoles (133), mais non dans les syndicats d'initiatives (134).

Cette jurisprudence avait d'ailleurs été appliquée avant la dernière guerre à l'école française de droit du Caire dont le Conseil d'Etat (135) avait reconnu le caractère d'établissement public d'enseignement supérieur « quoique constituée sous la forme d'une association... tant en raison du but qu'elle poursuit que de son organisation et du recrutement de son personnel enseignant ».

D. Distinctions des établissements publics administratifs et des établissements publics industriels et commerciaux.

Très généralement la loi créant un établissement public ou modifiant son statut précise sa nature administrative ou bien industrielle ou commerciale, mais il arrive que la jurisprudence ait à décider elle-même de la nature d'un établissement public. Dans ce cas, elle a dégagé trois critères (136) ; pour être industriel et commercial l'établissement public comme d'ailleurs le service

(132) L'A.F.P. créée par la loi du 10 janvier 1957 (D. 1947.36) se rapproche, à ce point de vue, d'un établissement public.

(133) 22 mai 1903 caisse des écoles du VI^e arrondissement de Paris, Lebon p. 309 concl. Romieu ; ass. 24 mai 1963 Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques p. 321 ; 13 janvier 1965 caisse des écoles du X^e arrondissement p. 27.

(134) 7 déc. 1960 Jardin Lebon p. 681.

(135) C.E. 24 déc. 1937 section, sieur de la Bigne de Villeneuve, Lebon p. 1089.

(136) Cf. a contrario C.E. 16 nov. 1956 union syndicale des industries aéronautiques, Lebon p. 434 concl. Laurent D. 1956 p. 759, J.C.P. 1957 note Blaevoët. Les critères dégagés furent ensuite repris dans la jurisprudence ultérieure T.C. 17 déc. 1962 dame Bertrand c. Commune de Miquelon, Lebon p. 831, Concl. Chardeau ; C.E. 14 juin 1963 époux Hébert p. 364 concl. Méric, Sirey 1964 p. 118 (pour une piscine municipale) ; 13 mai 1964 demoiselle Eberstarck, Lebon p. 288 A.J.D.A. 1964 note A.D.L. (consistoire israélite d'Alsace et de Lorraine).

public en régie, ne doit se distinguer d'une entreprise privée ni par son objet (susceptible d'être celui d'une entreprise privée) ni par ses modes de financement (redevances payées par les usagers et non subventions budgétaires), ni par ses procédés de gestion (règles de droit privé). Certains établissements publics peuvent d'ailleurs être mixtes, administratifs pour certaines de leurs activités et industriels et commerciaux pour d'autres ; sur tous ces points la doctrine est en accord avec la jurisprudence (137).

La jurisprudence a fait une application assez particulière de ces critères en matière culturelles, à propos d'un théâtre municipal exploité par une commune. Il s'agissait d'un théâtre en régie mais cela importe peu car le point important était de savoir s'il s'agissait d'un service administratif ou d'un service industriel et commercial, et s'il devait payer patente ou non. L'arrêt du conseil d'Etat du 28 octobre 1964 (Lebon 493), ministère des finances contre ville d'Avignon semble admettre que la qualité culturelle du spectacle est à elle seule garante du désintéressement financier de la commune, et presque incompatible avec toute exploitation commerciale ; il vaut d'être cité « considérant que l'exploitation en régie directe d'un théâtre par la ville d'Avignon a pour objet la présentation de spectacles lyriques, dramatiques ou chorégraphiques de qualité, que le but poursuivi est ainsi uniquement culturel et exclusif de toute intention lucrative : que dans ces conditions l'exploitation dudit théâtre a revêtu la forme d'un service public excluant *par sa nature* tout caractère commercial ».

Ainsi voilà le théâtre promu, en tant qu'activité culturelle de qualité, au rang de service public administratif par nature ; que de chemin parcouru depuis l'arrêt Astruc et les anathèmes du doyen Hauriou (138).

L'arrêt « ministère des finances contre ville d'Avignon souligne (quoiqu'en la présentant assez curieusement comme une conséquence de l'aspect culturel desdites activités) l'intention désintéressée de la commune. Il y a là sans doute le critère essentiel de l'activité administrative, le désintéressement de la collectivité, qui se traduit soit par la gratuité du service, soit par la renonciation à tout bénéfice. Sur un arrêt encore plus récent (138 bis) le commissaire du gouvernement Bertrand conclut que le critère culturel

(137) Cf. Odent, Cours I.E.P. 1965-1966 - p. 415 ; note Blaevoët sous C.E. 16 nov. 1956 - Union syndicale des industries aéronautiques - J.C.P. 1957. II.9968.

(138) Lorsque la clause de qualité n'est pas remplie certains arrêts plus récents refusent de voir la satisfaction d'un besoin public dans l'exploitation d'un théâtre municipal : Angers 28 nov. J.C.P. 1957 II 9859. Note M.P.

(138 bis) Concl Bertrand sur C.E. Sect. 26 janvier 1968 « Dame Maron ». A.J.D.A. 1968. 293.

ne saurait suffire à caractériser le service public administratif sauf associé à la « poursuite de fins telles que le développement du Tourisme, la mise en valeur du patrimoine archéologique et historique de la collectivité, et l'éducation populaire », attestée par les modalités de l'organisation du service.

Outre ces critères on considère habituellement que le monopole empêche généralement l'attribution de la qualification de service public industriel et commercial (139). Le monopole est en effet traditionnellement une prérogative régalienne, l'une des marques par excellence de la puissance publique. Il est par lui-même la négation de la concurrence, de la liberté du commerce et de l'industrie. Son régime est encore plus exorbitant en matière culturelle où le pluralisme et la libre-concurrence des idées et des arts devrait être la règle. Le monopole de l'O.R.T.F. n'est pas un vain mot et le ministère de l'Information le défend contre les empiètements éventuels (140) ; jusqu'à la reconnaissance législative de la nature industrielle et commerciale de la Radiodiffusion-Télévision-Française, en 1959, l'existence du monopole en empêcha la reconnaissance jurisprudentielle (141). On pouvait d'ailleurs en dire autant de la nature parafiscale de ses ressources, essentiellement constituées par la redevance radiophonique dont la perception est autorisée annuellement par le parlement.

E. *Les sociétés d'Etat ou d'économie mixte :*

Il s'agit de sociétés dont l'Etat possède tout ou partie du capital, qui ont la forme des sociétés de droit commun et qui sont presque entièrement soumises au droit privé. Cependant on doit distinguer en leur sein entre celles dont les capitaux sont en majorité publics et celles où ils sont en majorité privés, le premier cas semblant le plus courant en matière culturelle (Information, cinéma, presse) ; l'Etat n'étant pas intervenu dans ce secteur pour aider de façon marginale des entreprises en difficulté ou ayant des moyens insuffisants mais par confiscation de biens ayant appartenu à des Etats étrangers ou à des nationaux, à la libération, dans les deux cas, il héritait d'emblée de participations importantes.

(139) 23 déc. 1921 Sté générale d'armement, Lebon p. 1109 ; 23 mai 1924 Sté les affrêteurs réunis, p. 498 ; T.C. 4 juillet 1934, héritiers Roty, p. 1249.

(140) Cf. T.A. Nice 15 déc. 1961, Lebon p. 852, le ministère des Armées ne pouvait pas autoriser l'implantation d'installations destinées à une station d'émission « périphérique » sur le domaine public militaire.

(141) 9 mars 1951 Sté. des concerts du conservatoire, Lebon p. 151 G.A. 343 ; 27 nov. 1952 société des auteurs et conférenciers. Lebon 645 ; 14 oct. 1955 assoc. des concerts Colonne et autres, Lebon p. 483 A.J. 1955 2.399 concl. Heumann.

Dans le cas de la S.O.F.I.R.A.D. (142) il y a en plus, la volonté systématique de contrôler au moins partiellement les postes dits « périphériques » qui concurrençaient le monopole d'Etat, volonté politique attestée sans doute par la présence de deux représentants du ministère des Affaires étrangères au sein du conseil d'Administration (Décret du 24 mai 1954). On pourrait d'ailleurs se demander si ces investissements d'Etats dans les postes périphériques pour protéger un monopole national ne sont pas contraires à ce même monopole strictement compris...

Les sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat détient la majorité des capitaux sont, en fait, soumises à un régime très proche de celui des autres entreprises publiques avec lesquelles il convient donc de les étudier.

II. *Les moyens du secteur culturel public décentralisé administratif, industriel et commercial.*

Il est possible de regrouper les moyens utilisés par les organismes culturels publics en trois catégories fort diverses, qui appellent chacune un développement distinct ; les moyens matériels (domaine), le personnel, les moyens juridiques (expropriation et contrats divers).

A. *Les moyens matériels et les biens :*

Les biens des établissements publics ne jouissent qu'exceptionnellement du régime de la domanialité publique, et dans ce cas, il ne peut s'agir que d'un domaine public « affecté » au service public décentralisé par les collectivités publiques. Les biens acquis par les établissements publics pour leur propre compte, à titre original, ne bénéficient pas de ce régime (143). Le cas est encore plus net pour les entreprises publiques ou d'économie mixte, qui peuvent tout au plus être concessionnaires du domaine public ou titulaires d'une permission de voirie laquelle peut d'ailleurs être assortie de véritables obligations de service public (C.E. 6 février 1948 Radio Atlantique R.D.P. 1948, 244. Concl. Chenot). Cepen-

(142) Cf. « un échec du capitalisme d'Etat. La S.O.F.I.R.A.D. » op. cit. par Jacques CHARPENTIER dans R.D.P. 1955 p. 858, l'article tend à démontrer combien la forme à proprement parler fictive de société de droit privé qui s'impose lorsqu'il s'agit de gérer des participations publiques dans des sociétés radiophoniques étrangères insusceptibles d'autres contrôles, entraîne par elle-même une certaine impuissance de l'Etat et une rivalité entre son intérêt politique et ses intérêts financiers de « capitaliste ».

(143) Cf. C.E. sect. 19 mars 1965 société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage J.C.P. 1966 II.14.583 note J. Dufau, et avis de la section de l'intérieur du C.E. 19 oct. 1963 (N° 288,325) ; J.C.A. fasc. 405 N° 5 Dufau ; Bonnard D.A. 545.

dant le projet de la commission de réforme du code civil admet plus largement que les établissements publics puissent posséder un domaine public.

En ce qui concerne les participations financières des collectivités publiques dans les sociétés d'économie mixte la plupart des auteurs les rangent dans le domaine privé (144). Il en est ainsi, à plus forte raison, des biens de ces entreprises.

B. *Le personnel :*

1. *Situation de droit public ou situation de droit privé* (145).

Le problème se complique lorsqu'un établissement change de statut. La transformation d'un établissement public administratif en établissement public industriel et commercial ne modifie pas de lui-même le statut du personnel, qui peut donc rester fonctionnaire (146).

Très habituellement les textes constitutifs des diverses institutions culturelles prévoient formellement le statut de leur personnel ; il en est ainsi pour la Réunion des théâtres lyriques nationaux (147), de la comédie Française, ou de l'O.R.T.F. qui prévoit que le personnel fonctionnaire de l'ancienne R.T.F. pourra garder sa qualité et être placé pour cela dans un cadre d'extinction (148).

2. *Le statut du personnel des établissements culturels décentralisés.*

Même si son statut a été approuvé par décret (149) le personnel des établissements publics industriels et commerciaux et des entreprises publiques se trouve dans une situation de droit commun dont les tribunaux administratifs n'ont pas à juger (150).

(144) Cf. Rolland, D.A. 484 ; Waline D.A. 510 ; de Laubadère *Droit administratif*, opus. cit. I II N° 233.

(145) Application pure et simple de la Jurisprudence Jalenques de Labeau C.E. mars 1957 - Lebon 158 ; S. 1957.276. Concl. Mosset ; D. 1957.378, Concl. Mosset, note de Laubadère ; J.C.P. 1957.II.9987, note Dufau ; A.J. 1957. II.184, Chron. Fournier et Braibant.

(146) C.E. 29 janvier 1965 ass. Sieur l'Herbier. Lebon 1965 p. 60.

(147) En vertu de l'art. 3 du décret du 11 mai 1939 le personnel de la Réunion est soumis d'une situation de droit privé. Pujol C.E. 6 février 1952 p. 88, Arschoth 29 juillet 1953.

(148) Art. 5 de l'ordonnance du 4 février 1959 ; C.E. 13 mars 1963, Lebon p. 161, Sieur Besse.

(149) 20 avr. 1951 Fauquier p. 204.

(150) Sieur Besse C.E. 13 mars 1963 Lebon p. 161.

Cependant le directeur d'un établissement public industriel et commercial peut avoir été habilité à prendre des règlements administratifs concernant le statut des agents de son établissement. Dans ce cas le Conseil d'Etat se reconnaît compétent pour juger du règlement car il ne s'agit pas d'un règlement d'entreprise de droit commun mais d'une décision réglementaire du directeur d'un établissement public industriel et commercial agissant en vertu d'un texte réglementaire, en tant qu'autorité administrative. Ainsi une très abondante jurisprudence concerne les décisions du directeur de l'O.R.T.F. portant sur le statut du personnel de son établissement (151). Le Conseil d'Etat se reconnaît d'ailleurs le droit de juger de la conformité de ces statuts avec la législation du Travail (152) aussi bien pour les agents de droit privé que pour les fonctionnaires d'un corps d'extinction, la réglementation ayant été commune aux deux catégories. Il a également été jugé qu'un établissement public à caractère industriel et commercial n'était pas au nombre des entreprises auxquelles s'appliquait l'obligation de créer un comité d'entreprise en vertu de l'article premier de l'ordonnance du 22 février 1945 (153).

Les autorités de l'O.R.T.F. peuvent réglementer le droit de grève du personnel (154), la loi du 31 juillet 1963 ne constituant pas en la matière une réglementation législative d'ensemble.

La situation du personnel subalterne des établissements publics industriels et commerciaux peut donc être définie comme une situation de droit privé évoluant dans un cadre réglementaire de droit public contrôlé par les tribunaux administratifs, alors que celle du personnel des sociétés nationales évoluerait dans un cadre de droit privé pur.

Le statut des dirigeants des mêmes entreprises publiques culturelles est évidemment très différente, généralement nommés de façon discrétionnaire (155), ils peuvent être révoqués de la même manière (156) ainsi d'ailleurs que les dirigeants des établis-

(151) Cf. *Missa et association « les résistants de la R.T.F. »* 10 nov. 1961 *Lebon* p. 636 et *C.E.* 4 fév. 1966 *Syndicat unifié des techniciens de la R.T.F.* solution implicite.

(152) Cf. 13 janvier 1967 *A.J.D.A.* 1967. II. N° 69

(153) *C.E. ass.* 13 jt 1966 *A.J.D.A.* 1966 613 *Synd. unifié des techniciens de la radiodiffusion française.*

(154) *C.E. ass.* 4 février 1966 *A.J.D.A.* 1966 *Lebon* 247.

(155) Cf. *D.T.* 67 152 du 22 février 1967 modifiant le *Dt* 59.587 du 29 avril 1959 relatif aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales, *A.J.D.A.* 1967 6.252.

(156) *Nègre* 13 mars 1959 *S.* 179 pour le directeur de l'A.F.P. du temps où cet organisme était un établissement public industriel et commercial.

sements publics administratifs (157). Leurs obligations sont celles de tous les agents supérieurs de l'Etat. Ils ont en particulier un devoir de réserve vis-à-vis du gouvernement (C.E. 13 mars 1953 Tessier D. 1953 735 concl. Donnedieu de Vabres, à propos du directeur du C.N.R.S.). On s'accorde généralement pour reconnaître que ce statut est peu compatible avec les exigences culturelles des établissements intéressés.

C. Le statut commercial et les moyens juridiques divers du secteur public culturel décentralisé.

Pour les établissements publics administratifs, il suffit de se référer aux moyens employés par les services publics en régie.

1. Les moyens juridiques :

En ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux, il y a une distinction majeure à faire entre ceux qui sont gérés par des établissements publics et ceux qui le sont par des sociétés nationales, avec un développement spécial pour l'Agence-France-press dont la nature est très particulière. Si tous ces différents types d'établissements culturels non administratifs emploient des procédés de droit privé la soumission à ce droit n'est pas complète dans tous les cas. Sans faire l'analyse du régime juridique de l'établissement public industriel et commercial, il convient de rappeler que les voies d'exécution ne lui sont pas applicables, ainsi qu'il fut décidé à propos de la S.N.E.P. (158) car les établissements publics restent chargés de services publics ; l'établissement public ne peut pas non plus recourir à l'arbitrage.

Les établissements publics sont susceptibles de passer des contrats administratifs sauf sans doute avec leurs usagers qui sont à leur égard dans une situation de droit privé même si le litige pose une question de responsabilité du fait d'un ouvrage public (159) et même si le contrat avec l'utilisateur contient des clauses exor-

(157) Fourre Cormeray 10 av. 1959 Lebon p. 233, le poste de directeur général du Centre National de la Cinématographie étant de ceux visés à l'article 3, 2^e alinéa de la loi du 18 oct. 1946, un défaut de consultation du comité paritaire n'entraîne pas d'irrégularité de la procédure concernant une mesure personnelle.

(158) Cass. 9 juillet 1951.

(159) A propos d'établissements non culturels : C.E. 13 janv. 1961 département du Bas-Rhin p. 38 A.J. 1961 p. 235 concl. Fournier ; T.C. 28 mai 1962 Vitiello contre Electricité gaz d'Algérie p. 821 ; T.C. 27 ju. 1964 demoiselle Pradal A.J. 1964 p. 430 note Laporte. Inversement sur un dommage subi par un usager d'un service culturel administratif du fait d'un travail public. C.E. 240 av. 1963 Lebon 239 min. des Aff. culturelles.

bitantes de droit commun (160). Il ressort de cette jurisprudence que l'utilité principale de la reconnaissance du caractère industriel et commercial d'un établissement public est d'établir ses rapports avec ses usagers sur la base du droit civil, aussi la jurisprudence s'y tient envers et contre tout.

2. *Le statut commercial :*

Enfin il ne semble pas qu'en matière culturelle les Sociétés nationales puissent bénéficier de l'expropriation à moins d'une loi, ni passer des marchés de travaux publics (à la différence des Sociétés concessionnaires de travaux sur les autoroutes : T.C. 8 juillet 1963, entreprise Peyrot C. Sté. de l'autoroute Estérel cote d'Azur D. 1963 534 concl. Lasry, note Josse). Par contre les établissements publics industriels et commerciaux disposent de ces moyens (l'O.R.T.F. par exemple).

Les établissements publics industriels et commerciaux n'ont pas le statut commercial dans sa totalité, certaines de ses conséquences comme la faillite étant impensables, toujours par suite de la mission de service public assignée à tout établissement public, même industriel et commercial (161).

Les sociétés nationales, par contre, jouissent pleinement du statut commercial.

3. *Le statut commercial particulier de l'Agence France presse et ses divers moyens juridiques.*

L'A.F.P. jouit d'un statut commercial presque complet. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1957 (162), le fonctionnement de l'A.F.P. est assuré selon les règles commerciales. Son conseil d'administration et son président directeur général ont des compétences comparables à celles de leurs homologues des sociétés anonymes (163). L'Agence est tenue à un équilibre financier explicite à l'article 21 du Dt. du 9 mars 1957 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 10 janvier.

Le personnel a un statut déterminé « par référence aux con-

(160) Cf. 13 oct. 1961 établissement Companon Rey p. 567 A.J. 1962 p. 98 concl. Heumann ; T.C. 17 déc. 1962 dame Bertrand contre commune de Miquelon.

(161) Cf. DE LAUBADÈRE T. III N° 973 et ass.

(162) L. 57-32 du 10 janvier 1957 J.O. 11 janvier p. 582 D. 1957 L. 36.

(163) Idem articles 6 à 8 et Dt. 57 281 du 9 mars 1957 (J.O. 10 mars p. 2627 et J.O. 20 mars p. 2947 D. 97 art. 8 à 17).

ventions collectives qui régissent les personnels des entreprises de presse » (art. 9 de la loi du 10 janvier 1957). Non seulement, le président directeur général est civilement responsable envers l'Agence France-press dès fautes lourdes qu'il aurait commises dans l'exercice de ses fonctions, sa responsabilité pouvant être mise en cause par le président de la commission financière exerçant « *judiciairement* » à cette fin les actions de l'Agence France-press (164), mais encore le Tribunal de commerce peut prononcer à son encontre ainsi qu'à l'encontre des autres membres des conseils d'administration les déchéances prévues à l'article 10 du décret du 8 août 1935 portant application aux gérants et administrateurs de sociétés de la législation de la faillite et de la banqueroute (165). En vertu de ces considérations comme de son mode de nomination, il semble difficile de reconnaître la qualité d'agent public au directeur de l'A.F.P.

L'Agence-France-press (L. du 10 janvier 1957 art. 14) ne peut être dissoute que par une loi ; et « En cas de cessation des paiements constatés par le tribunal de commerce sur demande soit du conseil d'administration, soit de la commission financière, soit de créanciers, le gouvernement doit saisir dans le délai d'un mois le parlement d'un projet de loi tendant soit à fixer les conditions dans lesquelles l'Agence France-press pourra poursuivre son activité, soit à prononcer la dissolution de l'agence et la liquidation de ses biens » (art. 13 L. 10 janvier 1957). Il est donc certain que les conditions de dissolution comme d'ailleurs sa création par voie législative, font obstacle sur ce point à son statut commercial.

Les biens de l'A.F.P. sont de deux sortes, ceux qu'elle a acquis ultérieurement à sa nouvelle constitution dont on peut affirmer qu'elle en dispose librement (166), et ceux dont la loi du 10 janvier 1957 (art. 16) lui accorde la jouissance (ceux de l'ancienne Agence France-Presse) pour une durée de trois ans renouvelable par décret en conseil des ministres jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur leur attribution, par voie législative. Cette dernière catégorie de biens continue à faire partie du domaine privé de l'Etat jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur sort. Quant aux procédés juridiques que peut employer l'Agence France-press pour sa gestion, ce sont purement et simplement des procédés de droit privé, le conseil d'administration pouvant autoriser « passation de tous contrats traités et marchés ; exercice de toutes actions devant toutes juridictions... ; (autorisation de) toutes *transactions, compromis, désistement* » (167).

(164) L. 10 janvier 1957 art. 11.

(165) L. 10 janvier 1957 art. 15.

(166) Cf. Dt. du 9 mars 1957 art. 14.

(167) Dt. 9 mars 1957 art. 14.8°.

III. *Le régime financier des entreprises du secteur public culturel décentralisé et industriel et commercial.*

Il n'est pas nécessaire ici de développer longuement le régime financier des établissements publics administratifs. Il est suffisamment connu pour que l'on se contente de souligner que ce sont très souvent les avantages de ce régime financier qui conduisent à la transformation des services administratifs centralisés en services administratifs décentralisés. Ces avantages tiennent essentiellement en une autonomie budgétaire et financière qui permet aux établissements de bénéficier de certaines ressources propres (dons, legs, fonds de concours), d'avoir leur propre trésorerie, et en un allègement des contrôles à priori, variable selon les cas mais généralement marqué. Quelques applications de ces généralités à des services culturels méritent d'être notées.

A *Les moyens financiers :*

Les recettes normales des établissements publics industriels et commerciaux, des sociétés nationales comme des sociétés d'économie mixte, proviennent généralement des prix ou des redevances payés par les usagers en contrepartie des prestations fournies. Cependant certains établissements publics, industriels et commerciaux, tirent leurs recettes ordinaires de taxes parafiscales (168) ; c'est tout spécialement le cas de l'O.R.T.F. (169). Les établissements publics, comme les sociétés nationales et d'économie mixte peuvent être autorisées à emprunter et recevoir des subventions de l'Etat. Une autre source de financement dont peuvent bénéficier les entreprises publiques réside en des dotations en capital faites par l'Etat. Ce fut le cas pour la S.O.F.I.R.A.D. au fur et à mesure de ses prises de participation dans les stations de radiodiffusion périphériques, ces dotations budgétaires se rencontrant tout d'abord au budget de l'Information, puis dans les opérations du trésor, la S.O.F.I.R.A.D. ayant pris ses distances à l'égard de la R.T.F. pour les opérations de laquelle elle avait été primitivement instituée (170).

(168) Sur le régime de ces taxes DE LAUBADÈRE T. III N° 101 et pour l'essentiel le décret du 24 avril 1961 développant l'art. 4 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

(169) Cf. décision du Conseil constitutionnel du 11 août 1960 reconnaissant la nature parafiscale de la redevance prélevée sur les possesseurs de postes récepteurs, et donc la compétence du parlement pour en autoriser annuellement la perception et celle du gouvernement pour en fixer le montant par décret en Conseil d'Etat.

(170) Cf. l'article de J. CHARPENTIER déjà cité, un échec du capitalisme d'Etat R.D.P. 1955 p. 858.

B. *Le régime budgétaire et comptable* (171).

Comme les sociétés nationales, les sociétés d'Economie mixte ou les sociétés privées, les établissements publics industriels et commerciaux ne peuvent pas avoir de budget, mais seulement des « états de prévisions », qui doivent éventuellement être approuvés par les autorités de tutelle.

La comptabilité se fait selon les normes de la comptabilité privée sauf pour les établissements publics à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable, tenus à l'observation des règles de la comptabilité publique selon le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Le plan comptable général s'impose aux entreprises nationalisées, services publics industriels et commerciaux, sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat détient plus de 20 % du capital. Enfin, parmi les sociétés d'économie mixte, il faut distinguer selon qu'elles sont constituées de capitaux publics à raison de plus ou de moins de 50 % de leur capital total, car dans le premier cas elles sont soumises à un contrôle financier très proche de celui des établissements publics industriels et commerciaux et des sociétés d'Etat. Il en est de même pour les filiales des entreprises publiques à participation publique majoritaire (172).

C. *Le régime fiscal* :

Le principe est énoncé par l'article 165-1 de l'annexe IV du code général des impôts « nonobstant toutes dispositions contraires les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires. Le même régime est appliqué à tous les organismes de l'Etat, des départements et des communes ayant un caractère industriel ou commercial s'ils bénéficient de l'autonomie financière, à l'exception en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, des régies de services publics des départements, communes ou syndicats de communes qui sont exonérées de cet impôt » (173).

(171) Cf. BOULOUIS, « régime des biens et statut financier des entreprises nationalisées » J.C.A. fasc. 158.

(172) En ce qui concerne les contrôles étatiques sur les entreprises publiques, contrôles que nous n'étudierons pas dans cet ouvrage cf A.G. DELION « *le Statut des entreprises publiques* » collect. « *l'administration nouvelle* » 1963 ; DE LAUBADÈRE T. III N° 957 à 871 avec une abondante bibliographie.

(173) Cf. J. LAMARQUE note sous C.E 28 oct. 1964 ville d'Avignon A.J.D.A. nov. 1965.

§ IV. Les démembrements de l'administration :

Selon le fameux rapport de la Cour des comptes pour les années 1960-1961 (174) la multiplication des établissements publics là où de simples assouplissements de la gestion financière suffirait, est déjà regrettable car elle multiplie les trésoreries, les locaux d'administrations et surtout elle affaiblit le contrôle des collectivités publiques sur leurs services décentralisés. Mais le rapport dénonce essentiellement des démembrements complets autrement plus graves dont certains ont été décrits dans le courant de la seconde partie (Affaires étrangères). Il s'agit de la création pure et simple d'associations de 1901 par diverses administrations (175). La forme de la loi de 1901 est généralement formelle, l'assemblée générale statutaire réunissant très généralement, dans les locaux de l'administration responsable, des chefs de services et leurs subordonnés, où, au mieux, des hauts fonctionnaires de ministères différents et quelques personnalités extérieures, généralement discrétionnairement nommés par le ministère responsable de cette création.

Le démembrement dans ce cas est total, car il présente, outre les défauts présentés par la création d'un établissement public, certains défauts propres encore plus graves : l'abandon total du contrôle financier a priori (sauf généralement du budget, pratiquement entièrement supporté par une subvention du ministère intéressé), la possibilité de tourner un certain nombre de règles concernant la fonction publique et, essentiellement, la rémunération des collaborateurs permanents de l'administration.

Dans le cas des démembrements, il n'y a pas affirmation de l'autonomie de certains services à l'égard d'une administration centrale, dans le cadre du droit public, mais recherche délibérée d'une liberté d'action à l'égard de l'administration des finances et aussi à l'égard du droit public. Ces démembrements concernent fréquemment des activités culturelles et sociales de l'administration.

Nous nous contenterons de renvoyer ici à ce qui en a déjà été dit au long de cet ouvrage (176).

(174) J.O. brochure N° 1050 63.

(175) L'arrêt du Conseil d'Etat « commune d'Arcueil » du 17 av. 1964 montre que les autorités des collectivités locales cèdent parfois à la même tentation que l'administration centrale, ici pour l'organisation d'une colonie de vacances. La Haute assemblée ne tient d'ailleurs aucun compte dans son arrêt de cette forme, fictive, d'association de 1901.

(176) Cf. II^e partie ; Le ministère des Affaires étrangères et l'action culturelle à l'étranger. Pour les démembrements du ministère des Armées cf. essentiellement le rapport précité de la Cour des comptes p. 44, aux préoccupations duquel répond en partie la création de « l'institution de gestion sociale des Armées » (L. 2 juillet 1966 J.O. 3 jt.).

Il semble bien, en fait que la plupart de ces démembrements de l'administration pourraient être évités soit en revenant à la forme administrative de l'établissement public, soit, surtout dans les domaines strictement culturels tels que l'action culturelle et artistique à l'étranger, en optant délibérément pour des formes de droit privé, mais dans ce cas, plutôt que d'adopter la forme de l'association de 1901, qui resterait formelle, il appartiendrait à l'Etat de susciter la création de grandes fondations nationales, de droit privé mais fortement subventionnées. Ces fondations dont Monsieur Pomey dans son récent rapport sur « le mécénat et les fondations » affirmait qu'elles constituaient « un cadre privilégié pour la collaboration des initiatives publiques et privées » (177) tant en matière culturelle, que d'action sociale ou de recherche scientifique. Le régime juridique des fondations se montre en effet plus souple et tout à la fois meilleur garant de l'autonomie de gestion de l'institution et de son contrôle par les pouvoirs publics au nom de l'intérêt général ; mais il faudrait en modifier le statut fiscal pour encourager réellement la collaboration du mécénat privé.

Déjà divers ministères ont constitué leurs œuvres sociales en fondations.

§ V. Les concessions de travaux publics ou de services publics en matière culturelle.

Elles constituent depuis fort longtemps l'un des principaux modes de gestion des services publics, en même temps que le plus conforme à la liberté du commerce et de l'industrie, puisqu'elles confient cet exercice à des particuliers, et le plus souple puisque seul le contrat entre la collectivité publique et le concessionnaire constitue un contrat administratif aux clauses d'ailleurs fort variables, alors que les relations du concessionnaire avec les usagers et avec les tiers sont sous le régime du droit privé. Cette souplesse et cette privatisation du service public ont depuis fort longtemps multiplié l'emploi de la concession en matière culturelle, dans tous les cas où il était nécessaire de faire gérer le service par un animateur et un artiste qui soit en même temps un entrepreneur responsable. Cela permettait ainsi aux collectivités publiques de ne pas se désintéresser des activités culturelles tout en ne prêtant pas le flanc à des critiques de « main mise » et d'orientation et en exerçant sur ces activités une certaine surveillance variable selon les cas allant du contrôle de la moralité du personnel jusqu'à l'agrément des programmes. Mais il convient de ne pas se cacher

(177) Michel POMEY « *le mécénat et les fondations* » N.E.D. 5 nov. 1966 N° 3334 p. 11, cf. infra chap. II § 2.

que la forme de la concession a également trop souvent servi de prétexte au désintéressement financier des pouvoirs publics : l'histoire de nos théâtres nationaux en est la preuve (178). La concession dispense souvent la collectivité de l'apport des capitaux nécessaires au démarrage du service, ce qui constitue pour elle une économie considérable. En matière culturelle, il arrive que ce soit le cas pour certains casinos construits aux frais du concessionnaire, mais très généralement la collectivité concède un immeuble de son domaine à un particulier et il semble bien que ce soit surtout de la responsabilité administrative et des risques financiers de l'exploitation de ces locaux qu'elle veuille se débarrasser ; il en est généralement ainsi pour les théâtres nationaux et municipaux, et aussi parfois, pour les salles et cinémas municipaux.

Dans tous les cas, il y a un souci financier de la part de la collectivité, auquel peut se joindre un souci de préserver l'indépendance de l'institution culturelle, souci que l'on doit noter au T.N.P. par exemple, et pour la plupart des centres dramatiques nationaux.

Nous étudierons successivement les deux principaux types de concessions que l'on rencontre en matière culturelle, la concession du domaine et la concession de travail public ou de service public (179).

I. La concession à partir d'une occupation du domaine.

En matière culturelle, il s'agit essentiellement des concessions établies à partir de la location de bâtiments appartenant au domaine privé des collectivités, mais il peut y avoir également des cas de concession à partir du domaine public.

A. Le domaine public :

Le domaine public à l'usage direct et collectif du public peut être l'objet d'occupation privative, soumise au régime de permission de voirie ou de concession de voirie. La permission de voirie, qui n'est pas contractuelle, il est vrai, permet cependant de soumettre le permissionnaire à un véritable cahier des charges qui en l'associant ainsi au service public, le rapprochait de la situation du concessionnaire de service public. Il en était ainsi par exemple des postes de radiodiffusion privés avant la création de la R.T.F.

(178) Cf. la 1^{re} partie.

(179) Pour la définition de la concession, cf. Concl. Chardenet, sur l'affaire dite « du gaz de Bordeaux ». C.E. 30 mars 1916.

Cf. également C.E. 11 déc. 1963. Ville de Colombes p. 612

qui ne pouvaient utiliser les ondes à leur guise (180). La permission de voirie, nous l'avons vu, peut être refusée ou retirée pour des motifs qui ne sont pas étrangers à la culture (181). La concession de voirie quant à elle est toujours un contrat, et un contrat toujours administratif en vertu du décret-loi du 17 juin 1938 ainsi d'ailleurs que la sous-concession qui peut être accordée par le concessionnaire à un tiers (182). La concession de voirie, concernant le domaine public est précaire, mais étant contractuelle sa fin prématurée donne au concessionnaire un droit à une indemnisation. Cette concession de voirie se distingue difficilement d'une concession de service public. On peut en voir l'application, en matière culturelle, dans la construction éventuelle sur les larges promenades qui bordent certaines avenues, de Kiosques, salles d'exposition, voire même salles de spectacles.

B. Le domaine privé :

Le cas de la location de salles de spectacles à des personnes privées exerçant des activités culturelles est le plus courant, le problème se posant alors de qualifier ce contrat de location. A priori, concernant, le domaine privé d'une collectivité, la location est un contrat de droit privé. Cependant certaines clauses exorbitantes le transforment en contrat administratif et dénotent la volonté de la collectivité d'associer son cocontractant à la réalisation d'un service public en un contrat de concession inavoué. L'intérêt de la distinction entre la simple location de droit privé et le contrat de droit administratif est double. Celle-ci permet tout d'abord de déterminer l'ordre juridictionnel compétent, mais surtout de déterminer les règles de fonds applicables à l'initiative de la collectivité. Ainsi un contrat de location qui dénote en fait la volonté de la collectivité de créer un service public concédé doit remplir les conditions posées par la jurisprudence à la création d'un service public, tout particulièrement à la condition de l'intérêt général et du respect de la liberté de commerce et de l'industrie (183).

Pour la détermination de la nature administrative du contrat

(180) C.E. 6 février 1948 Radio-Atlantique R.D.P. 1948 244 concl. Chenot.

(181) Ainsi pour un motif de moralité (C.E. 15 mai 1936 Belot D. 1937 3.1. note Waline) ou d'esthétique (C.E. 27 mars 1936 Druet ; 13 juillet 1951 Sté de la nouvelle jetée promenade de Nice).

(182) L'arrêt du T.C. 10 juillet 1956 « société des steeples chases de France » restreint cette extension législative aux contrats passés avec des tiers par les seuls concessionnaires des services publics. Mais, avec la doctrine, il semble que l'on puisse critiquer cette solution.

(183) Cf. C.E. Didier et autres 18 janvier 1935 Lebon p. 67 ; C.E. Prades 18 déc. 1936 Lebon p. 1124.

de location, et, en fait de concession, la jurisprudence s'attache, comme souvent, à deux critères dont l'importance respective a varié, le critère des clauses exorbitantes du droit commun, et celui de l'association du cocontractant à l'exécution même du service public.

1. *Les clauses exorbitantes du droit commun.*

Elles constituèrent pendant longtemps le critère quasi unique du caractère administratif du contrat. Comme dans les matières non culturelles (184) ces clauses se retrouvent dans des contrats concernant la location de locaux à usage culturel. Il en est ainsi des arrêts « Didier et autres » (18 janvier 1935 p. 67), « leoni » (21 janvier 1944 1^{er} espèce p. 25), « consorts cazautets C. ville de Limoges » (T.C. 2 juillet 1962 p. 823), dans lesquels les tribunaux, se fondant sur la présence de clauses exorbitantes, accordent parfois les qualités de concessionnaire au cocontractant de l'administration et de service public à l'activité qu'il exerce (arrêt leoni 1^{er} espèce). Constituent ainsi des clauses exorbitantes du droit commun : l'approbation du prix des places, des différents spectacles, l'interdiction d'interrompre l'exploitation (« Didier et autres » 18 janvier 1935) l'approbation des programmes ou de la gestion du concessionnaire (civ. 12 déc. 1951 Bull-civ. 1952. 2. p. 287), le droit d'exiger le renvoi de toute personne attachée à l'exploitation de l'établissement (T.C. 20 avril 1959 Lebon p. 866 Société nouvelle d'exploitation des plages, piscines et patinoires), la possibilité pour le maire de fermer l'établissement sans indemnité, par mesure d'intérêt public ou de force majeure, la résiliation de plein droit du contrat en cas de faillite ou de mauvaises affaires du preneur mettant en péril l'exploitation, après mise en demeure en la forme administrative (consorts Cazautets C. Ville de Limoges T.C. 2 juillet 1962 p. 823 ; et dans une matière non culturelle : Société du vélodrome du parc des princes T.C. 16 janvier 1967 A.J.D.A. 1967 288). Par contre ne constituent pas ces clauses exorbitantes le fait pour une commune de s'engager par contrat à ne pas louer la salle à une entreprise de passage, d'exiger un minimum de spectacles par semaine, à un prix « normal » et de stipuler qu'elle serait rémunérée par un pourcentage de la recette brute de l'exploitant (Société des Casinos de Saint-Aubin sur mer. C.E. 30 mai 1951 p. 296), ni le fait de stipuler que la société locataire ne donnerait que des spectacles dits « de famille » et

(184) C.E. 17 déc. 1954 Grosy Lebon 674 ; T.C. 20 avril 1959 p. 866 « société nouvelle d'exploitation des plages, piscines, et patinoires » ; C.E. 26 fév. 1965 « Société du Vélodrome du parc des princes » Dans tous ces cas, il s'agit de locations simples, quoique administratives, et les tribunaux se gardent bien de parler de service public ou d'association au service public.

organiserait un certain nombre de séances éducatives pour les enfants des écoles, à un tarif pourtant fixe (Dame Veuve Michel 11 mars 1942 p. 79).

La participation de la collectivité aux recettes n'entraîne pas la disparition de la nature privée du contrat pourvu que l'exploitation reste aux risques et périls de la société locataire (« Dame Veuve Michel » déjà cité et « ville de Narbonne » 24 février 1933 p. 236).

2. *L'association à l'exécution même du service public.*

Ce critère a une importance apparemment prédominante dans des domaines non culturels, ou dans des cas ne concernant pas la qualification d'un contrat d'occupation du domaine privé : le tribunal des conflits lui-même, jusqu'à présent le plus réticent à en admettre la prédominance (185) semble à présent s'y être rallié au moins pour la détermination de la qualité d'agent public (186). Le critère ne joue évidemment pas le même rôle dans la détermination de la nature du contrat de location d'un bien du domaine privé, sans quoi, avec la notion fonctionnelle et subjective du service public trop de contrats de location du domaine privé deviendraient administratifs et trop de cocontractants de l'administration se verraient ainsi transformés par la jurisprudence en concessionnaires de services publics (187).

Aussi peut-on noter en la matière un certain caractère accessoire du critère de la participation à l'exécution d'un service public (188).

En matière culturelle la volonté d'associer le cocontractant au service public semble beaucoup plus constituer une déduction tirée par le tribunal de la présence des clauses exorbitantes, qu'un critère distinct susceptible de remplacer ces clauses pour permettre de qualifier le contrat d'administratif. La seule volonté stipulée par le contrat d'organiser des spectacles éducatifs ne suffit pas (189), alors qu'elle suffit à faire qualifier de service public admi-

(185) Dans les arrêts suivants le critère des clauses exorbitantes reste déterminant ; T.C. 28 mai 1962 Société immobilière et thermale pour le développement des stations françaises, Lebon p. 818 ; T.C. 2 juillet 1962 concours Cazautets Lebon p. 823.

(186) T.C. 25 nov. 1963 Dame Veuve Mazerand Lebon p. 792 J.C.P. 1964. II 13.466, note Lindon.

(187) T.C. 16 janvier 1967 Société du vélodrome du parc des princes A.J.D.A. p. 288, seule la clause exorbitante est retenue, et il n'est nullement question de concession de service public.

(188) Cf. pour l'exploitation d'une plage, Prades 18 déc. 1936, p. 1124.

(189) Cf. Dame veuve Michal 11 mars 1942 p. 79.

nistratif et non industriel et commercial, l'exploitation en régie d'un théâtre municipal (C.E. 28 oct. 1964 Lebon p. 493 min. des finances contre ville d'Avignon). Par contre le Conseil d'Etat admet que des clauses exorbitantes destinées à assurer, dans l'intérêt général, la qualité artistique de l'exploitation manifestent la présence d'un contrat de concession de service public municipal (190). Ainsi la participation du cocontractant à la gestion du service public (spectacles de qualités) est indirectement déduite des clauses exorbitantes. La haute tenue artistique et morale des spectacles, stipulée dans un contrat n'est citée qu'en plus des clauses exorbitantes, presque à leur appui (191).

Il semble bien que le critère de la participation à un service public ne joue, de façon absolue et dans toute sa force, que de façon négative : certaines activités, ne pouvant pas constituer des services publics ne peuvent pas être l'objet d'une concession de service public ; ainsi la location d'un champ de course, ne peut pas être une concession de service public (192). Il en serait de même pour un spectacle qui ne serait pas « de qualité ». Il y a dans ce cas défaut d'intérêt général de l'activité, absence du service public lui-même plus encore que de clauses y faisant participer le cocontractant de l'administration.

II *La concession de Travail public et de service public :*

L'étude de la jurisprudence concernant les concessions de travaux publics et de services publics révèle également l'utilisation des deux mêmes critères déjà rencontrés ci-dessus.

A. *Les clauses exorbitantes :*

La présence de clauses dérogatoires au droit commun fut longtemps le critère essentiel. Ainsi une concession de mise en l'état de travaux et de fonctionnement, concernant un théâtre est un contrat administratif lorsqu'elle comporte un contrôle de l'exploitation et une mise de la salle à la disposition de la collectivité, gratuitement plusieurs fois par an (T.C. 13 juin 1955 Stanesco Lebon p. 920 R.D.P. 1956). Il en est de même pour une convention portant concession de la construction et de l'exploitation d'un casino, lorsqu'elle comporte des clauses dérogatoires au droit commun (T.C. 28 mai 1962 Lebon p. 818 Soc. fermière du casino municipal de Cannes et ville de Cannes).

(190) C.E. Société des amis de l'opérette, 19 mars 1948 Lebon p. 142.

(191) T.C. Cazautets C. Ville de Limoges, 2 juillet 1962, Lebon p. 823.

(192) C.E. 8 janvier 1958 Lebon p. 13 « min. des travaux publics C. société des courses de la Côte d'Azur »

B. *L'intérêt général et le service public :*

Les casinos ont justement permis à la jurisprudence une double évolution ; elle les avait d'abord écartés de la catégorie des travaux publics comme ne concernant que l'intérêt financier des communes (C.E. 18 janvier 1924 Casino de Saint-Malo p. 58), puis elle a reconnu l'intérêt général de toutes installations pouvant intéresser le touriste, lui rendant le séjour agréable et intéressant (C.E. 1^{er} mai 1931. S. 1933.3.22 Casino de Chamonix ; 11 juillet 1941.S.1942 Casino de Balaruc les bains), puis elle a progressivement reconnu qu'ils pouvaient être le siège d'une activité d'intérêt général et même de service public tout particulièrement pour leurs activités culturelles, et parallèlement, en admettant qu'ils participaient à une activité d'intérêt général elle a fait de cette participation le critère de l'existence d'une concession de travail public, et de service public. Ainsi l'arrêt « Société fermière du palais de la Méditerranée » (21 nov. 1947 Lebon p. 430) déclare que relève de la compétence judiciaire quant aux litiges que soulève son exécution, le cahier des charges réglant les rapports financiers existant entre une commune et le fermier des jeux et dont les stipulations ne comportent aucune participation de ce dernier à l'exécution d'un service public ; ici il n'y a pas de service public car les jeux ne peuvent en être l'objet, mais il est intéressant de noter que le critère retenu est celui de stipulations comportant « participation » à l'exécution du service public (193). En ce qui concerne la construction et l'exploitation d'un casino, la Cour de cassation a décliné la compétence des tribunaux judiciaires, à propos d'un casino « dont le caractère de service public n'est pas établi mais pouvant concourir à la prospérité de la ville » en affirmant que le contrat le concernant (contrat de construction et d'exploitation) « a un caractère d'intérêt public prédominant » (intérêt d'urbanisme profitable à l'ensemble de la population car il y avait aménagement d'un parc, etc...). Il semble bien dans ce cas que la jurisprudence ait admis une concession de travail public, là où elle n'admettait pas une concession de service public, un intérêt public et le contrôle de l'administration suffisant à justifier le travail public (194). Et pourtant le caractère de concession de service public d'un même contrat a été fort récemment affirmé par

(193) Tout récemment à propos d'un contrat entre l'Etat et une société privée conventionnée de construction le C.E. a retenu concurremment l'absence de clause exorbitante et le fait que le contrat ne confiait pas à la société l'exécution même d'un service public, pour déclarer l'incompétence de la juridiction administrative ; C.E. sect. 24 février 1967 Sieur Gonthier A.J. D.A. 1967 310.

(194) Cass. civ. 1^{er} mai 1956 J.C.P. 56.11.9363 note Jacquillard ; par l'arrêt « commune d'Huez » le C.E. à la même époque voyait une concession de travail public dans la construction et l'exploitation d'un remonte pente en considération de l'intérêt du développement de la commune, 23 janvier 1959 p. 67.

le conseil d'Etat, dans l'arrêt « ville de Royan et autres » (C.E. 25 mars 1966) qui termine tout à la fois, de donner son importance au critère de la participation à un service public compris au sens matériel et de donner à la culture un caractère de service public : l'arrêt vaut qu'on en cite de larges passages.

« Considérant que le contrat qui lie la ville de Royan et la société requérante, chargeait ladite société d'édifier, d'entretenir et d'exploiter pendant soixante quinze ans un établissement prenant nom de « grand casino municipal de Royan » avec tout ce que comporte un pareil établissement tels que représentations théâtrales, concerts, bals, salle d'escrime, restaurant ; qu'il résulte de l'ensemble des dispositions dudit contrat qu'il constitue une *concession de service public*, conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire de Royan, que les litiges relatifs à l'exécution dudit contrat de concession relèvent de la compétence de la juridiction administrative ».

Ainsi, le critère de la participation à l'exécution d'un service public conçu au sens matériel (ou fonctionnel) paraît désormais essentiel. La notion de travail public, plus large que celle de service public a facilité la reconnaissance de l'intérêt général des activités culturelles et, ultérieurement, leur caractère de service public par assimilation, plus ou moins volontaire, de la concession de travail public à la concession de service public.

III. *Le régime de la concession :*

Les concessions de service public ou de travail public sont soumises à la compétence des tribunaux administratifs, du moins en ce qui concerne les rapports des autorités concédantes avec les concessionnaires ; l'interprétation des cahiers des charges est de leur compétence (195). La situation financière des concessionnaires de théâtres ou d'opéras étant précaire il s'agit généralement d'interpréter les clauses des contrats concernant les subventions accordées par les collectivités et d'apprécier dans les modifications de l'équilibre financier du contrat ce qui pourrait être dû au fait de l'administration ou à des circonstances imprévisibles, mais ceci est commun à tous les contrats de concession.

(195) C.E. Isola 1^{er} mars 1929 Lebon p. 263 pour l'Opéra comique ; Rouché 18 juillet 1930 Lebon p. 771 pour le théâtre national de l'Opéra ; Ville de Nice 5 mars 1958 Lebon p. 143 pour un théâtre municipal.

CHAPITRE II

Les Activités surveillées, contrôlées, protégées, et aidées.

En dehors du secteur public à l'égard duquel les pouvoirs publics ont des responsabilités de direction, l'Etat et les diverses collectivités publiques ne peuvent intervenir que pour trois motifs. Le premier de ces trois motifs est un motif de police, limité au souci du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, et, en matière culturelle, de protection de certains objets de culture. C'est là le rôle traditionnel de l'Etat gendarme. Les deux autres sont plus récents, ce sont l'intérêt général et le motif financier. Il est certain que « l'Etat gendarme » était déjà soumis à l'impératif de l'intérêt général, mais ce dernier n'intervenait que comme limite à son action et condition de sa légalité ; à présent l'intérêt général justifie une intervention plus poussée des pouvoirs publics, intervention qui prend l'allure d'un contrôle et non d'une simple intervention de police, d'une simple surveillance. Le souci de protéger les deniers publics entraîne un contrôle équivalent, encore plus strict car il s'étend à la gestion financière des activités aidées par l'Etat. Nous retrouverons ces trois motifs comme fondement de l'étude des diverses interventions des collectivités publiques (essentiellement de l'Etat), que nous classerons en « police et contrôle », « protection », et « aide à la culture ». Le paragraphe consacré spécialement aux interventions à but de protection, s'explique tout particulièrement par l'importance et le régime particulier des objets culturels (œuvres littéraires et artistiques) et des monuments historiques.

Ce classement en trois régimes a l'inconvénient de faire éclater, entre les trois régimes, l'étude de divers secteurs d'activités culturelles, comme le cinéma et la presse qui tout à la fois, sont soumis aux interventions de police, de contrôle et bénéficient d'une aide considérable de l'Etat, mais cette dispersion des interventions publiques entre trois régimes n'est que l'expression de la réalité.

§ I. Police et Contrôle.

Les deux procédés ne se confondent nullement et, avec monsieur Demichel (1) on peut définir le contrôle par son but, son organisation et ses modalités. Son but est l'institution d'un ordre social positif et non de simples interdictions visant des activités contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Le contrôle prescrit, plus qu'il n'interdit.

Le but du contrôle ne peut être atteint que par l'organisation de relations spéciales entre l'Etat et l'organisme privé contrôlé, pour la transmission permanente des instructions des autorités publiques, ce qui exige très souvent la nomination de fonctionnaires chargés de cette tâche auprès des organismes contrôlés, les contrôleurs d'Etat ; parfois cependant le ministre ou le préfet suffiront à transmettre les instructions des pouvoirs publics.

Cependant le terme même « d'instructions » laisse présager une ingérence poussée des pouvoirs publics dans la gestion des organismes intéressés. Une méfiance instinctive porte à concevoir toute intervention des pouvoirs publics sous une forme impérative, mais la réalité est plus souple. Beaucoup plus que subordination de l'organisme contrôlé à l'autorité publique il y a collaboration entre les deux. Il y a bien une part de pouvoir discrétionnaire dans l'action de l'autorité de contrôle alors que l'autorité de police est étroitement liée par les lois et les règlements, mais ce pouvoir discrétionnaire, respecté par les tribunaux dans la mesure où il s'exerce dans les limites de l'intérêt général, n'existe que parce que les pouvoirs publics sont juges de cet intérêt général éminemment contingent. Le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics consiste en fait essentiellement à choisir parmi les organismes privés ceux qui seront les plus aptes à assurer l'intérêt général : il en est ainsi de la reconnaissance de l'utilité publique et de l'agrément. Une fois les dépositaires de l'intérêt général choisis, les pouvoirs publics vont tendre à en faire leurs collaborateurs. C'est là la principale originalité du contrôle par rapport au pouvoir de police. Le lien permanent entre l'Etat et l'organisme contrôlé va permettre une information réciproque et l'agent de contrôle deviendra lui-même le collaborateur de l'organisme contrôlé.

Cette analyse du contrôle permet de le distinguer de la police administrative. La réglementation administrative est générale et impersonnelle. Le contrôle reste exceptionnel, et s'exerce « intuitu personnae » (reconnaissance d'utilité publique, agrément) ; lorsqu'il englobe toute une activité il marque généralement une volonté d'instaurer une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et

(1) Cf. Demichel opus cit p. 3 à 13.

tout un secteur (le cinéma par exemple). La réglementation est statique et rigide. Le contrôle est dynamique, positif et souple. La distinction, cependant peut être atténuée par le fait qu'une même autorité, le préfet par exemple, peut être chargée tout à la fois de la police et du contrôle, et il n'est pas toujours aisé de savoir à quel titre elle agit. Enfin certaines « polices » permettent d'instaurer un contrôle sur les activités qu'elles réglementent. Il en est ainsi de la police domaniale (2).

I. La Police.

Nous entendons celle-ci au sens étroit et classique du terme, du maintien de l'ordre, des bonnes mœurs, de la tranquillité et de la salubrité publique dans le cadre des lois réglementant les libertés et les diverses activités privées. La police conserve un rôle considérable et tout particulièrement en matière de presse et de cinéma, activités où elle se manifeste sous forme de censure. Sans reprendre les études faites dans la première partie de cet ouvrage sur l'évolution de la police en matière culturelle, ni même étudier en détail les régimes de la presse, du cinéma et des spectacles (3), études maintenant classiques, il convient de rappeler que l'exercice de ces pouvoirs de police ne semble pas proche de disparaître.

En matière cinématographique l'attitude du Conseil d'Etat ces dernières années semble avoir légitimé un certain renouveau de la censure municipale, alors que sur un plan national persistait une censure à motivations morales et politiques (4).

La censure en matière de presse quoique moins spectaculaire n'en persiste pas moins, pour des raisons tenant essentiellement aux bonnes mœurs à travers la protection de l'enfance, mais aussi à la lutte contre certains préjugés racistes (5).

Indépendamment des délits de presse jugés par les tribunaux, conformément au système répressif normal (6), existe en fait une censure administrative dont le mécanisme a été clairement mis en lumière (7). C'est la loi du 16 juillet 1949 réglementant les publi-

(2) Société Radio Atlantique C.E. 6 fév. 1948.

(3) Cf. « code de la presse » par A. TOULEMON, M. GRELARD et J. PATIN, Sirey 1964 ; Code de l'industrie cinématographique (décret du 27 janvier 1956), et la brochure sur la réglementation, le soutien et la fiscalité des spectacles, J.O. 1965 N° 1256.

(4) Cf. l'affaire de « la religieuse » : la commission de censure avait été défavorable à l'exportation du film dans certains pays du Moyen Orient dits « de mission ».

(5) Cf. première partie.

(6) « Code de la presse » opus. cit. et infra p. 451.

(7) Cf. l'article de M. Maurice GARÇON dans « Le Monde » du 7 juin 1965 intitulé « de la censure ».

cations destinées à la jeunesse qui permit son institution. Cette loi visait les publications, présentant sous un jour favorable le banditisme le mensonge, le vol, la paresse la lâcheté, la haine, la débauche et tous actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance et la jeunesse. Les publications visées, « périodiques ou non », ce qui permet d'inclure les livres, peuvent être interdites par le ministre. Plus tard, une ordonnance du 23 décembre 1958 interdit d'offrir ou de vendre à des mineurs de dix huit ans les publications de « toute nature » présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique ou de la place faite au crime. Cela entraînait l'interdiction de l'exposition à la vue du public, majeur ou mineur, d'ouvrages n'ayant pas été condamnés. L'ouvrage ainsi sanctionné ne peut même pas figurer dans un catalogue d'éditeur ou de librairie.

Les titres des ouvrages ainsi interdits après avis d'une commission sont publiés au J.O. à la suite de quoi des saisies peuvent être pratiquées chez les contrevenants qui encourent également une peine d'un mois à un an d'emprisonnement et une amende de 1.500 à 15.000 francs ; de plus l'éditeur dont trois publications ont été frappées d'interdit dans la même année se voit dans l'obligation de déposer préalablement à leur mise en vente tous autres ouvrages analogues en trois exemplaires au ministère de la justice, et d'attendre trois mois avant de pouvoir les mettre en vente. Par ce biais fut ainsi rétablie une censure préalable.

Ces dispositions ont été très légèrement modifiées le 6 décembre 1966 par l'Assemblée Nationale. En vertu de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse le ministre de l'intérieur frappait les publications ainsi sanctionnées d'une triple interdiction concernant à la fois la vente aux mineurs de dix huit ans, l'affichage et la publicité ; désormais il peut ne prononcer que la première ou les deux premières des trois interdictions, mais il peut prononcer une autre interdiction, celle de la publicité à la radio et à la télévision. Désormais aussi les catalogues d'éditeurs et les articles de critique ne sont plus englobés dans la prohibition de publicité. L'obligation du dépôt préalable ne s'applique que dans le cas où trois publications, en un an, auraient été frappées chacune d'au moins deux des prohibitions prévues, et la règle du dépôt préalable ne s'applique plus que pendant cinq années. Par contre la nouvelle loi de 1966 crée une nouvelle sanction, dans le cas où une maison d'édition aurait été condamnée à au moins deux des trois interdictions, en modifiant l'article 6 de la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage, et de distribution des journaux et publications périodiques de façon que la maison d'édition en question soit exclue de toute société coopérative au même titre qu'un journal

ou périodique qui aurait été condamné en application des articles 283 à 288 du code pénal réprimant l'outrage aux bonnes mœurs. Il y a dans cette dernière disposition une *censure économique* qui ne laisse pas d'être efficace.

La seule limite aux pouvoirs du ministre, dans le cas de la censure des publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse réside dans la consultation d'une commission, de même que le ministre de l'Information consulte la commission de censure avant d'accorder les visas cinématographiques. Ces consultations ne sont pas purement formelles ; les ministres suivant très souvent les avis de ces commissions partiellement composées de représentants des professions intéressées, mais ils n'y sont pas tenus.

En plus de cela les journaux, la presse périodique et tous les écrits non périodiques, peuvent être soumis à trois types de mesures de police. Les journaux étrangers peuvent être saisis par arrêté du ministre de l'intérieur ou interdits par décision du conseil des ministres (8) ; le Conseil d'Etat, sans contrôler l'opportunité de la mesure se réserve le droit d'apprécier la matérialité de ses motifs (C.E. 4 juin 1954 Jondoux. S. 1954 3. 87). Ce pouvoir d'interdiction peut être employé à des fins de moralité (9). A l'égard des Journaux et périodiques français l'administration ne dispose que de ses pouvoirs ordinaires de police administrative ou de police judiciaire, dans le premier cas pour prévenir une atteinte à l'ordre public et dans le second pour constater les délits et crimes (articles 51 de la loi du 29 juillet 1881 art. 30 du code de procédure pénale) ou saisir des imprimés et dessins attentatoires à la moralité publique (art. 126 du code de la famille).

II. Le Contrôle.

L'Etat établit son contrôle sur des organismes dont il reconnaît le rôle particulièrement important pour l'intérêt général. Le contrôle de ces organismes est fonction soit de la nature de leur activité, que l'Etat désire tout à la fois contrôler et encourager, soit de leur statut juridique, l'Etat ayant à dessein prévu des statuts spéciaux pour les activités d'utilité publique. Il convient d'étudier successivement le contrôle établi en fonction des activités, puis celui inhérent aux statuts d'utilité publique.

(8) Art. 14 de la loi de 1881 modifié par le décret du 6 mai 1939.

(9) C.E. 19 fév. 1958 « Soc. les éditions de la terre de feu » Rec. Lebon p. 114 ; et aussi C.E. 17 déc. 1958 « Société Olympia Press » D. 1959 175 concl. Braibant.

A. *Le Contrôle Etabli en Fonction des Activités.*

En matière culturelle les pouvoirs publics ont jugé que certains « secteurs » étaient dignes de leur sollicitude, pour des raisons souvent fort diverses, allant du désir de surveillance à la volonté d'aide et alliant très souvent l'un à l'autre. Ces activités jugées d'intérêt général sont le cinéma, le théâtre, la presse et l'éducation populaire ; elles concernent la plus grande partie du domaine de l'action culturelle qui se voit ainsi, progressivement mais tout entière reconnaître d'intérêt général. Avant d'étudier secteur par secteur les modalités de ce contrôle des pouvoirs publics qui laisse subsister dans tous les cas le régime et la forme de droit privé des activités concernées, il importe de mettre en évidence le plus fréquent des procédés de contrôle, celui qui conditionne très souvent les autres, l'agrément, ainsi qu'un procédé exceptionnel mais appliqué à des institutions culturelles d'une grande importance, la création directe par l'administration d'un organisme privé.

1. *Les Modalités du Contrôle.*

a) *L'agrément.*

La théorie de l'agrément étant maintenant bien établie (10) il n'est pas question de la développer à nouveau ici, sinon pour rappeler qu'il y a deux types d'agréments, celui qui conditionne l'existence même de l'organisme agréé et celui qui conditionne l'octroi de certains avantages, essentiellement financiers. Il semblerait que le premier type soit impensable dans le domaine culturel, il n'en existe pas moins, notamment en matière de cinématographie. Le second type d'agrément, par contre est extrêmement fréquent, il faut d'ailleurs souligner qu'il aboutit à une situation presque identique au premier dans la mesure où l'existence de l'organisme semble impossible en fait sans l'octroi des avantages, financiers ou autres, conditionnés par l'agrément ; il en est ainsi pratiquement des groupements de théâtre amateurs, ou des foyers ruraux. Quelle que soit sa forme l'agrément est généralement accordé après consultation d'une commission représentant les milieux intéressés. L'agrément enfin est toujours à l'origine d'un contrôle de l'organisme agréé, contrôle auquel s'applique tout ce qui a été dit (11) sur la distinction du contrôle et de la police. Il convient de rappeler enfin que l'organisme agréé

(10) Cf. TRICOT « *l'agrément des institutions privées* » D. 1948 Chron. p. 25 ; DEMICHEL opus. cit. p. 200 à 210 ; J. GEORGEL « *l'agrément administratif* » A.J.D.A. 1962. 467 ; DE LAUBADÈRE, « *traité élémentaire de droit administratif* » T. III p. 83 et s.

(11) Supra en tête du paragraphe I.

reste un organisme de droit privé, aussi poussés que soient les contrôles et quelles que soient les prérogatives accordées (12).

b) *La Création Directe par l'Administration.*

A côté de l'agrément il existe un autre procédé d'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des activités privées. C'est la fixation par voie législative ou réglementaire, du statut d'un organisme privé, sinon sa création par le même procédé.

Le phénomène devient fréquent, dans tous les domaines de l'interventionnisme étatique (13). En matière culturelle le procédé fut employé pour la Comédie Française et l'Agence France-Presse, et dans les deux cas cela entraîne une grande incertitude quant à la nature réelle de ces organismes, incertitude qui a amené une partie de la doctrine à voir dans l'Agence France-Presse le type même de l'organisme d'intérêt général (14) type « sui generis ». Dans ces deux cas l'ampleur du contrôle (de nature juridictionnelle dans le cas de l'A.F.P.) s'explique par l'intérêt général de ces activités et l'ampleur de l'aide qu'elles reçoivent de l'Etat, sans que cela suffise pour en faire des organismes publics.

Nous ne reviendrons pas ici sur la nature des contrôles instaurés sur ces organismes, ils ont été étudiés en même temps que leurs statuts (15).

Les pouvoirs publics sont également intervenus, selon des procédés analogues, pour créer par un décret du 29 mai 1947 la Société professionnelle des papiers de presse, dans un domaine où les difficultés économiques d'approvisionnement, les poussaient à prolonger les interventions réalisées, pour d'autres motifs, dans les autres secteurs de la presse et de l'information. La Société professionnelle des papiers de presse fut placée sous l'autorité de deux commissaires du gouvernement nommés par le ministre de l'information et le ministre du commerce, et d'un contrôleur d'Etat représentant le ministre de l'Economie et des Finances.

Toutefois cette création d'organismes privés par les pouvoirs

(12) Cf., à propos des centres de lutte contre le cancer T.C. 20 nov. 1961 BOURGET C. Centre Eugène Marquis D. 1962 389 et note de Laubadère, pour les centres de transfusion sanguine cour de Paris 12 mai 1959 et 26 janvier 1960 D. 1960 305 note R. Savatier.

(13) Cf. en matière de sport scolaire et universitaire la création de l'O.S.S.U. (ord. 12 oct. 1945) puis de l'A.S.S.U. en 1961.

(14) Cf. LESCUYER « *Agence France-Presse amorce d'une nouvelle catégorie juridique* », S. 1962 Chron. p. 7.

(15) Cf. Seconde partie, le ministère des Affaires Culturelles, le ministère de l'Information, et troisième partie chap. I.

publics reste exceptionnelle. Le plus souvent ils se contentent d'agréer leur constitution ou de contrôler leur gestion. Il convient à présent d'étudier, secteur par secteur, les principales interventions publiques dans la constitution et la gestion des organismes privés.

2. *L'Application du Contrôle selon les Activités Culturelles.*

a) *Les Associations Etrangères.*

C'est le cas le moins intéressant, car l'intervention de l'Etat y est inspirée par des considérations de police et de politique étrangère, sans aucun souci de collaboration ni aucune reconnaissance d'un intérêt général. Le cas n'en est pas moins d'une grande importance au point de vue des libertés publiques et culturelles. Le statut des associations étrangères date du décret Loi du 12 avril 1939 incorporé à la loi de 1901 dont il constitue actuellement le titre iv. Les associations étrangères doivent être autorisées par le ministre de l'intérieur sous peine de nullité de droit ; la demande doit comporter toutes sortes de renseignements sur les dirigeants et les membres de l'association, ses activités projetées, ses moyens, pour permettre à l'administration de juger de l'opportunité de l'autorisation. Cette autorisation qui n'est en fait qu'une autorisation de police procède cependant, comme l'agrément, d'une compétence discrétionnaire de l'administration seule juge de la délivrance ou du retrait de l'autorisation. Le préfet peut à tout moment demander aux associations ayant leurs activités dans son département tous renseignements de nature à déjouer toute association étrangère déguisée ce qui lui permet d'ailleurs, par ce biais de contrôler le fonctionnement des associations françaises, ce qui n'est pas sans danger pour leur liberté.

b) *Le Cinéma.*

Le cinéma est soumis dans son ensemble, à toutes sortes de contrôles administratifs et professionnels, émanant du Centre national de la cinématographie, déjà étudiés en même temps que ce dernier (16). Parmi ces contrôles certains sont vraiment caractéristiques de l'intérêt que prend l'Etat à l'industrie cinématographique et du contrôle qu'il entend exercer à son égard. Ainsi l'article 14 du décret du 27 janvier 1956 portant code de l'industrie cinématographique prévoit que chaque entreprise cinématographique doit posséder une autorisation du Centre National de la

(16) Cf. II^e partie, Le Ministère des Affaires Culturelles, fin.

cinématographie (17) ; cette autorisation est temporaire et révoable. De plus les collaborateurs de ces entreprises, dans toutes les branches de la production et de l'exploitation de l'industrie cinématographique sont gratifiés d'une carte d'identité professionnelle, également délivrée par le centre.

Cependant, comme toutes les décisions importantes prises au sein du Centre National de la cinématographie, ces décisions d'agrément sont prises après avis d'une sous-commission spécialisée de la commission consultative du cinéma français (18).

Le cas du cinéma non commercial, particulier, sera étudié avec le secteur de l'éducation populaire (19).

Nous avons vu (20) que l'action du Centre national de la cinématographie se prolongeait par de nombreuses institutions d'intérêt professionnel ; ces dernières rentrent toutes dans la catégorie des organismes privés contrôlés, en tant qu'organismes d'intérêt public professionnel et national et en tant qu'organismes subventionnés. Ainsi la cinémathèque française, association de 1901, reçoit une subvention du ministère des Affaires culturelles, moyennant la présence d'un commissaire du gouvernement et l'agrément du président. L'Institut des hautes Etudes cinématographiques (I.D.H.E.C.), association de 1901 également subventionnée, accueille au sein de son conseil d'administration des représentants du ministère des Affaires culturelles, du Centre National de la cinématographie et du ministère de l'Education nationale. Unifrance-film, association de 1901 chargée de la propagande en faveur du cinéma Français à l'étranger, fonctionne grâce à une cotisation prélevée sur les producteurs par le C.N.C. et à des subventions des Affaires culturelles et des Affaires étrangères, mais un commissaire du gouvernement contrôle ses activités. Enfin un comité dont les membres sont nommés par le ministre des Affaires culturelles « coiffe » l'association de 1901 qui organise le festival de Cannes, sans qu'il soit donc besoin de commissaire du gouvernement (21).

(17) En l'absence d'une disposition législative spéciale, ce pouvoir d'agrément ne donne pas au directeur du C.N.C. la possibilité de subordonner l'autorisation de fonctionner à la désignation de commissaires du gouvernement avec droit de participer aux séances des organes de direction de l'entreprise et de suspendre l'exécution de leurs décisions, C.E. 29 juillet 1953, p. 430, Société générale des travaux cinématographiques.

(18) Sur le rôle de cette dernière cf. Dt. du 30 décembre 1959, et II^e partie de cette étude, le ministère des Affaires culturelles.

(19) *Infra*.

(20) Cf. II^e partie... « Le ministère des Affaires culturelles » fin.

(21) Il est à rappeler que depuis les événements de mai-juin 1968 le statut de chacun de ces organismes est sujet à mutations

c) *Le Théâtre.*

En dehors de la Comédie Française, au statut très particulier, les théâtres privés à but lucratif ne sont pas soumis à d'autres contrôles, que des contrôles de sécurité et d'hygiène, donc de police, à moins qu'ils ne désirent bénéficier des régimes d'aide établis depuis quelques années, régimes qui seront étudiés ultérieurement (22). Cependant une ordonnance du 13 octobre 1945 exige en outre que tout directeur d'une entreprise de spectacle jouisse d'une licence délivrée par arrêté du ministère de l'éducation nationale (à présent ministère des Affaires culturelles) seuls les directeurs des Théâtres en régie n'y sont pas soumis (23).

Il n'en est pas de même des théâtres d'amateurs, ceux-ci sont libres tant qu'ils ne souhaitent pas bénéficier de la loi du 24 mai 1951 prévoyant des exemptions fiscales au bénéfice des associations d'éducation populaire (art. 12). En fait ces groupements ont du mal à fonctionner sans solliciter le bénéfice de cette loi, les habillements et les décors étant fort coûteux, et l'agrément prévu par la loi est en fait nécessaire. C'est le décret du 19 décembre 1953 (24) qui soumet les théâtres d'amateurs désireux de bénéficier d'exemptions fiscales, à l'agrément du ministre de l'Education nationale après avis de la commission du théâtre amateur. Cette commission, chargée en outre de régler les conflits avec les professionnels, mécontents de la concurrence ainsi suscitée par le décret, peut également proposer le retrait de l'agrément pour non respect du régime imposé.

d) *La Presse.*

La Presse est évidemment libre et les seules interventions de l'Etat dans son domaine sont celles qui tendent à sauvegarder sa liberté, tout particulièrement à l'encontre des puissances financières qui avaient eu avant guerre une grande emprise sur elle. Les auxiliaires de la presse retiennent tout particulièrement l'attention des pouvoirs publics (25).

En matière d'Agences de presse (26), malgré la création de l'Agence France-Presse, les agences privées ne furent pas supprimées mais subordonnées à une autorisation du ministre de l'Information.

(22) Cf. *Infra* § II.

(23) Cf. C.E. 14 oct. 1966, Ville de Rouen contre M. Douai.

(24) J.O. 20 décembre 1953.

(25) Cf. G. BURDEAU « *Les libertés publiques* » L.G.D.J. 1961.

(26) *Idem* p. 227.

L'autorisation n'est plus nécessaire depuis que l'ordonnance du 30 septembre 1944 sur le régime provisoire de la presse a cessé de s'appliquer (27). Par contre la liste des Agences de presse est fixée conjointement par les ministres de l'Information, des Finances, et des Postes et télécommunications, sur proposition d'une commission présidée par un magistrat et comprenant un nombre égal de représentants des agences et de représentants de l'administration (28). L'inscription sur cette liste entraîne l'attribution de nombreux avantages.

En ce qui concerne les messageries de presse (29) la loi du 2 avril 1947 a créé les sociétés coopératives de messageries de presse, tout en rappelant que les entreprises de presse sont libres d'assurer leur propre distribution. Le capital de ces sociétés coopératives ne peut être souscrit que par des propriétaires de journaux ou périodiques prenant l'engagement de conclure des contrats de transport et de diffusion avec ces sociétés. Les sociétés coopératives sont aidées financièrement par l'Etat sous forme de garantie aux ouvertures de crédits bancaires, mais elles sont aussi strictement contrôlées par les ministères de l'Information et des Finances. Tout particulièrement la loi du 2 avril 1947 crée un conseil supérieur des messageries de presse chargé de nommer un commissaire du gouvernement auprès de chaque coopérative afin de veiller au respect du caractère coopératif et à l'équilibre financier des coopératives. La Cour des comptes peut être chargée de vérifier les comptabilités.

Nous avons déjà vu (30) comment le décret du 29 mai 1947 avait créé une société professionnelle des papiers de presse, également contrôlée par deux commissaires du gouvernement représentant les ministres de l'Information et du commerce et un contrôleur d'Etat représentant le ministère des Finances.

La qualité de journaliste n'appartient qu'aux journalistes professionnels titulaires d'une carte d'identité professionnelle ; le décret du 17 janvier 1936, et la loi du 13 décembre 1956 prévoient les conditions d'attribution et de retrait des cartes, prononcés par une commission professionnelle paritaire, la « commission de la carte d'identité des journalistes professionnels » composée de sept représentants élus des journalistes titulaires de la carte et de sept représentants des directeurs de journaux et agences de presse, désignés par les organisations les plus représentatives. La carte professionnelle ne peut être délivrée à un étranger qu'après avis

(27) Ord. 2 nov. 1945 art. 2 - I.

(28) Dt. du 23 fév. 1960 D. 1960 101.

(29) G. BURDEAU, opus. cit p. 211.

(30) Supra « La création directe par l'administration ».

du ministre de l'Information. C'est ainsi la profession qui est elle-même chargée de l'agrément de ses collaborateurs. Les décisions de la commission sont considérées par la jurisprudence comme des actes administratifs, et non juridictionnels, susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs (31).

e) *L'Education Populaire.*

Il s'agit d'un domaine privilégié de l'agrément. D'une part l'Etat veut respecter les initiatives individuelles, et s'interdit donc d'intervenir directement, ou le fait le moins possible, et d'autre part il désire développer l'éducation populaire ce qui le force à encourager toutes les initiatives privées œuvrant dans ce sens. Ne voulant pas intervenir directement il a néanmoins la possibilité de choisir ses partenaires pour leur imposer, moyennant leur reconnaissance officielle et les avantages y afférant, certaines sujétions qualitatives et certains contrôles.

Il est rare, en matière d'Education populaire que l'agrément conditionne l'existence même de l'organisme, la liberté étant la règle, mais cela se trouve, notamment en matière de cinéma non commercial car les pouvoirs publics se doivent de protéger le secteur commercial de l'industrie cinématographique. Pour ne pas scinder en deux l'étude du contrôle des organismes privés d'éducation populaire nous étudierons ici tous les contrôles, consécutifs aux deux sortes d'agréments imposés l'un par l'intérêt général, qui conditionne l'existence de l'organisme, et l'autre par le désir de sauvegarder les deniers publics, qui conditionne l'octroi d'avantages financiers (32). Ce regroupement des deux types d'agréments n'a finalement rien que de très naturel car, d'une part, l'agrément financier équivaut très souvent à un agrément constitutionnel de l'organisme, le refus de l'agrément lui ôtant les moyens financiers d'exister, et les conditions de l'agrément « financier » étant en fait les mêmes que celles de l'agrément « constitutionnel » et, d'autre part, l'agrément « financier » n'est lui-même que la reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'organisme.

L'Agrément Constitutionnel.

Il est exceptionnel, le principe étant que les associations d'éducation populaire, comme les autres sont libres de se constituer sans agrément ni contrôle des pouvoirs publics, mais la liberté subit ici des restrictions lorsqu'elle doit se concilier avec

(31) Dame Sanières T.A. Paris 3 juin 1960 Lebon p. 790.

(32) Contrôle qui aurait pu prendre place avec les aides financières à la culture cf. *Infra* § III.

un principe d'organisation et de réglementation régentant tout une industrie culturelle ; c'est ce qui se passe dans le domaine des activités cinématographiques. Nous avons déjà vu que toute entreprise ou exploitation du secteur commercial de l'industrie cinématographique devait être autorisée, ainsi que toute réalisation de film, il serait curieux après cela qu'on laisse le secteur commercial librement concurrencé par un secteur non commercial. Il est donc nécessaire de surveiller ce secteur non commercial, ne serait ce que pour déjouer les fraudes profitables auxquelles pourraient se livrer d'habiles dissimulateurs.

Le régime actuel du secteur non commercial de la cinématographie est fixée par l'arrêté du 6 janvier 1964 (33) qui prévoit dans son article 2 que « l'habilitation à diffuser la culture par le film est accordée aux fédérations pour l'ensemble des associations ou des organismes assimilés qui y sont affiliés, par arrêté conjoint du ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles et du ministre de l'Education nationale ». Tout organisme affilié à une fédération habilitée est en possession d'une carte délivrée conjointement par le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux Sports et par le directeur général du Centre national de la cinématographie, carte qui doit être représentée à toute réquisition des pouvoirs publics. C'est auprès de la fédération habilitée que les organismes affiliés doivent se procurer les films, celle-ci étant responsable de la nature des programmes « correspondant aux buts culturels poursuivis ». Ces fédérations habilitées à diffuser la culture par le film ont donc un rôle d'intermédiaire agréé entre les pouvoirs publics et les divers organismes ou associations intéressées. De plus une décision réglementaire du directeur du Centre national de la cinématographie, la décision N° 50 du 9 juin 1964 (34), précise que « les fédérations ne doivent conclure d'accord concernant cette diffusion qu'avec des distributeurs ou des producteurs *autorisés* par le Centre national de la cinématographie, sauf dans le cas où les droits d'exploitation auraient été cédés à un organisme de caractère public régulièrement *habilité* ». En vertu de la même décision les films de long métrage ne peuvent être présentés dans les séances non commerciales, avant l'expiration d'un délai de quatre ans à dater de leur mise en exploitation commerciale, sauf dérogations accordées sur l'avis d'une commission comprenant un représentant du secrétariat d'Etat (ministère) à la Jeunesse et aux Sports, un représentant de la production et un de la distribution de films cinématographiques, un représentant de l'exploitation cinématographique et trois représentants de fédérations habilitées à diffuser la culture par le film. Parmi les associations et organismes étudiés ci-dessus certains peuvent se prévaloir du titre

(33) R.L.D.E.M. 858. 0.

(34) Idem.

de « ciné-clubs », reconnu par décision conjointe du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux Sports (ministre) et du directeur général du centre national de la cinématographie, sur proposition de la fédération à laquelle ils sont rattachées. Des instructions du 19 octobre 1964 (35) du ministère des Affaires culturelles et du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports précisent les conditions auxquelles les fédérations peuvent être habilitées, le rôle joué par les fédérations dans la délivrance des cartes d'habilitation des associations et groupements locaux, et les conditions de reconnaissance comme cinéclubs.

Les demandes d'habilitation présentées par les fédérations doivent comporter une note détaillée sur l'activité générale de la fédération, ses statuts. Il est précisé que les fédérations non encore agréées au titre du secrétariat d'Etat (ministère) à la Jeunesse et aux Sports (36) doivent présenter une demande d'agrément à ce département ministériel en complétant leur dossier par un bilan et des comptes d'exploitation de l'exercice écoulé ainsi qu'un état des personnes appointées ou indemnisées par la fédération.

Les films exclusivement destinés à des représentations non commerciales sont soumis à un visa spécial prévu par un arrêté du ministre de l'Information du 30 juillet 1964.

En dehors des fédérations habilitées à diffuser la culture par le film, des séances publiques et payantes non commerciales peuvent être organisées, dans la limite de quatre par an, par des associations et groupements légalement constitués agissant sans but lucratif. Ces séances doivent faire l'objet d'une déclaration préalable au Centre national de la cinématographie, complétant ainsi le réseau d'agréments et d'autorisations qui englobe toute l'activité cinématographique commerciale ou non commerciale.

L'Agrément « Financier ».

C'est celui de toutes les associations sportives et de jeunesse, car en vertu l'ordonnance du 2 octobre 1943 elles ne peuvent recevoir de subventions publiques que si elles sont agréées. Une lettre N° 63121 du 19 juillet 1965 (37) envoyée par l'administration de la Jeunesse et des Sports aux présidents des fédérations nationales d'associations de jeunesse ou de sports explicite les contrôles qui pèsent sur les organismes ainsi agréés et subventionnés (38). Pour toute demande de subvention pour une année à

(35) Idem.

(36) Dt. N° 63.904 du 6 août 1963. Arrêté du 6 janvier 1964 art. 5.

(37) R.L.R.E.N. 856 I.

(38) Une circulaire du 12 juin 1951 du secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports (B.O. de l'Education nationale 1951 p. 1763) détermine la procédure d'instruction des demandes d'agrément).

venir l'association doit envoyer un compte rendu d'activités et un compte d'exploitation de l'année précédente, précisant les effectifs de l'association. La liste du personnel (bénévole et salarié) la composition du conseil d'administration et du bureau directeur (avec états civils) ainsi qu'un projet d'activités et un projet de budget détaillé pour l'année à venir, tout ceci avant le 15 octobre précédant l'année pour laquelle est demandée la subvention. A ces renseignements d'autres devront être joints avant le 15 mars de l'année concernée : les statuts mis à jour, s'il y a lieu. Le rapport moral et le rapport financier de l'assemblée générale de l'année écoulée, la composition nouvelle du conseil d'administration et du bureau directeur, une justification détaillée de l'emploi de la subvention allouée l'année précédente ainsi que le bilan financier et le compte de fonctionnement de la même année, signés et certifiés exacts, l'état du personnel rémunéré par l'association ainsi que deux spécimens des publications et revues parues au cours de l'année écoulée.

Une commission consultative, créée par un arrêté du 17 avril 1951 propose la répartition des subventions de fonctionnement entre les différents organismes intéressés ; présidée par un conseiller d'Etat elle ne comprenait à l'origine que des hauts fonctionnaires de l'Education nationale, des Beaux-Arts et de la Jeunesse.

Comme les associations d'éducation populaire et selon les mêmes procédés, entraînant les mêmes contrôles, peuvent être agréés les foyers ruraux « répondant aux conditions réglementaires définies aux termes d'instructions prises en commun par le ministre de l'agriculture et le ministre de l'Education nationale (haut commissariat à la Jeunesse et aux Sports — maintenant ministère de la Jeunesse et des Sports) » (39). Cet agrément est accordé ou retiré par le préfet du département sur proposition concertée du directeur départemental des services agricoles et de l'inspecteur d'académie (service départemental de la jeunesse et des sports). Un comité consultatif des foyers ruraux institué par l'arrêté du 3 août 1960 peut être appelé à donner son avis sur ces questions d'agrément. Une instruction en date du 16 janvier 1962, émanant des ministères de l'Agriculture et de l'Education nationale (Haut commissariat à la jeunesse et aux Sports) définit les foyers ruraux et précise les conditions de leur agrément (40) ; elles sont assez identiques à celles que nous avons vues plus haut pour l'octroi de subventions aux associations d'éducation populaire. il y est de plus fait allusion à la nécessaire conformation des statuts avec les dispositions essentielles d'un statut type. L'ins-

(39) Arrêté du 16 janvier 1962 R.L.R.E.N. 855 - 2, J.O. 17 janv.

(40) R.L.R.E.N. 855 - 2, J.O. janv. 1962.

truction pose que « l'octroi de l'agrément rend obligatoire pour le foyer qui en a bénéficié la production systématique d'un rapport d'activité et d'un compte de gestion à la clôture de chaque campagne annuelle ». « Parallèlement, un foyer agréé peut prétendre aux encouragements servis par le ministère de l'agriculture dans la limite des dotations budgétaires annuelles ».

Des textes particuliers prévoient le contrôle par l'Etat de plusieurs types particuliers d'associations. Ces associations sont parfois non seulement reconnues par les pouvoirs publics mais créées et gérées par eux en « cogestion » avec des associations de Jeunesse et d'éducation populaire, ainsi GOGEDP, Cotravaux et l'Office du tourisme universitaire (41). Dans ce cas, comme dans celui d'associations agréées du type des « Maisons de Jeunes et de la culture » affiliées à une fédération nationale agréée, les pouvoirs publics sont largement représentés au sein des organes directeurs, sans pouvoir cependant y être majoritaires. Dans le cas des maisons de jeunes et de la culture, il y a non seulement agrément de la fédération de rattachement, contrôle par participation aux organes de direction, contrôle à posteriori de la gestion financière, il y a aussi intervention de nombreux agréments techniques, tout particulièrement en ce qui concerne la réalisation de locaux à l'aide de fonds publics alloués par les collectivités locales et par l'Etat.

Il serait certainement possible de trouver d'autres exemples d'agréments et de contrôle intéressant des activités d'intérêt général à aspects culturels en matière de tourisme ou de promotion sociale notamment, mais ce serait beaucoup trop long et nécessairement en marge du sujet.

3. *Les Sanctions de ces Différents Contrôles.*

Nous n'étudierons pas ici, mais avec les aides financières à la culture (infra § III) les sanctions financières au contrôle financier. Dans ce cas cependant un refus définitif de toute aide financière pour l'avenir ne peut venir que d'un retrait de l'agrément celui-ci conférant une vocation à recevoir l'aide des pouvoirs publics (42).

Les sanctions non financières peuvent être juridiques ou administratives (43). Les sanctions juridiques peuvent être judiciaires (annulation de décisions irrégulières d'une association) ou pénales (en cas de non respect par les différents organismes s'occupant de

(41) Cf. III^e partie, chap. III § IV.

(42) C.E. 25 mai 1962 F.S.G.T. A.J.D.A. 1962 p. 641 note A.N.

(43) Cf. R. BRICHET « *Associations et syndicats* ». Librairies techniques 1963 p. 181 et DEMICHEL, op. cit. p. 103 et s.s.

jeunes du décret du 29 janvier 1960 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou de loisirs). Les sanctions administratives varient selon les secteurs d'activités qui viennent d'être étudiés ; elles peuvent consister dans un retrait pur et simple de l'autorisation d'exercer l'activité concernée (cinéma non commercial), un retrait d'autorisation d'accepter une libéralité (pour une association reconnue d'utilité publique, cf. *Infra*), un retrait d'agrément avec tout ce que cela comporte sur le plan financier (associations sportives et de jeunesse, foyers ruraux), ou même, dans les limites prévues par un texte, la dissolution administrative (associations sportives et de jeunesse). Dans le cas des associations étrangères le retrait de l'agrément entraîne la dissolution de l'association et la liquidation de ses biens.

B *Le Contrôle selon la Forme Juridique.*

Certaines formes juridiques sont spécialement prévues pour les activités privées d'intérêt général ce sont les associations reconnues d'utilité publiques et les fondations.

1. *Les Associations d'Utilité Publique.*

Les associations reconnues d'utilité publique sont innombrables dans tous les domaines de l'activité humaine non lucrative : pratiquement tous les groupements, mouvements et associations de jeunesse, ou d'éducation populaire ainsi que d'innombrables autres organismes à vocation culturelle ont sollicité la reconnaissance d'utilité publique prévue par la loi de 1901 (44). Celle-ci présente par beaucoup d'aspects le caractère d'un agrément à ceci près que la reconnaissance intervient par décret après avis du conseil d'Etat et que cet avis est généralement suivi ce qui atténue le caractère discrétionnaire de l'agrément. Il n'est pas nécessaire de développer ici le statut des associations reconnues d'utilité publique — il n'a rien de particulier en matière culturelle — ni les contrôles consécutifs à l'octroi de la « grande capacité juridique » ou au statut financier préférentiel (possibilité de recevoir dons et legs, etc...) (45). Quant au contrôle des pouvoirs publics sur ces associations, il est prévu par les statuts types à l'adoption desquels le Conseil d'Etat subordonne généralement la délivrance d'un avis favorable à la reconnaissance (46).

(44) L. du 1^{er} juillet 1901 et décret du 16 août 1909.

(45) Cf. DEMICHEL, *op. cit.* p. 130 ; R. BRICHET *op. cit.* p. 43 et s., III et s.

(46) Cf. réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite posée en 1931, J.O. Déb. parl. ch. dép. 26 janvier 1923 p. 448 cit. dans R. BRICHET p. 173.

Les pouvoirs publics après avoir imposé dans les statuts certaines prescriptions concernant le fonctionnement de l'association, les conditions de modification des statuts, de dissolution, et dans ce cas de dévolution de l'actif, vérifient chaque année les comptes de l'association ; enfin ils autorisent les dons, les legs, les échanges, l'aliénation des biens meubles et immeubles, les emprunts, etc...

Dans certains cas les associations reconnues d'utilité publique peuvent être dissoutes. La dissolution peut être une sanction prononcée judiciairement (L. 1901 art. 3 et 7 modifiées par le D.L. du 23.10.1935), en particulier lorsque le contrat d'association est fondé « sur une cause ou en vue d'un objet illicite contraire aux lois aux bonnes mœurs, ou (qui) aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer que ce genre d'association aient pu être reconnues d'utilité publique et qu'elles intéressent la culture en quoi que ce soit.

Autrement plus intéressantes, au point de vue culturel sont les fondations.

2. *Les Fondations.*

La fondation est la forme moderne du mécénat, présentant les mêmes avantages quant à la liberté d'affectation des biens du mécène, lequel choisit très souvent des domaines négligés par les particuliers ou par les pouvoirs publics, et garantissant de plus une surveillance de la part des pouvoirs publics, plus étroite que, sur les organismes d'utilité publique, mais aussi plus bienveillante et beaucoup plus empreinte d'un esprit de collaboration. Il y a véritablement « contrôle » par les pouvoirs publics au sens où nous l'avons entendu dans cette étude, et non simple surveillance.

Dans certains pays les fondations jouent un rôle essentiel en matière de bienfaisance, leur premier domaine, mais aussi de culture et de science. Monsieur Michel Pomey, maître des requêtes au Conseil d'Etat a eu le mérite de s'attacher en 1965 à une étude approfondie (47), et comparée, des fondations en France et aux Etats-Unis, à la demande de monsieur André Malraux. Ses études ont eu le mérite de renouveler une matière fort ancienne (48) et de

(47) « *Le mécénat et les fondations* » N.E.D. 5 nov. 1966 N° 3334 cf. aussi du même auteur « *la fiscalité des fondations aux Etats-Unis* » Rev. admin. 7 fév. 1966 p. 5, « *la fiscalité des fondations en France* » Rev. admin. mars-avril 1966 p. 132 et s.

Et « *les fondations aux Etats-Unis* » Rev. admin. juillet-août 1966 p. 357 et s.

(48) Cf. note de FONT-RÉAULX sous C.E. 1^{er} juillet 1938 « *Comité national de la Maison de la France d'outre-mer* » Sirey 1939, 25.

proposer certaines lignes directrices pour l'établissement d'une politique des fondations en France. L'intérêt de la question est souligné par certains chiffres relatifs aux Etats-Unis. Il y avait dans ce pays plus de 15.000 fondations en 1965, se créant au rythme de 1000 par an ; à elles seules elles possédaient des actifs équivalents en 1965 à plus de 18 milliards de dollars, et leurs dépenses annuelles s'élevaient à 1 milliard de dollars soit environ cinq milliards de francs actuels. A elle seule la fondation Ford, la plus importante, possède un capital de 3 milliards de dollars, et ses dépenses annuelles sous formes de « grants » (allocations, bourses...) se montaient à 110 millions ; en 1965 elle a accordé un don de 85 millions aux seuls orchestres symphoniques (soit plus que le budget des Affaires culturelles en France la même année). Ce développement des fondations aux Etats-Unis ne tient pas uniquement à leur statut fiscal extrêmement favorable, il tient aussi à la richesse et au dynamisme des détenteurs de capitaux, des chefs d'entreprise et des particuliers. Les résultats obtenus dans ce pays justifieraient à eux seuls le nouvel intérêt porté en France à la question.

Le but de l'actuel ministère des Affaires culturelles en France est de relancer le goût du mécénat, de faire abandonner aux particuliers et surtout aux chefs d'entreprises, le manque d'intérêt pour l'esthétique (49), la culture ou, ce qui est encore plus grave, la recherche dite désintéressée (50). Les pouvoirs publics ayant été trop longtemps hostiles aux fondations, comme aux associations, depuis la Révolution, pour des raisons politiques et patrimoniales (biens de mainmorte), l'essentiel reste encore à faire. Une évolution favorable se dessine cependant depuis quelques années, certaines réalisations culturelles des plus intéressantes ayant emprunté la forme juridique des fondations.

Ainsi la fondation Maeght à Saint Paul de Vence, réunit un musée d'art moderne et un théâtre de plein air ; son conseil d'administration comprenant, entre autres, le directeur des musées de France, et celui de la création artistique au ministère des Affaires culturelles.

La « Fondation Royaumont pour le progrès des sciences de l'homme » subventionne de nombreuses recherches, des colloques et des rencontres entre chercheurs de diverses disciplines : Son conseil d'administration réunit entre autres des représentants des ministères de l'Education nationale, des Affaires culturelles, de la

(49) Dans la construction des usines, et même de leurs sièges sociaux par exemple.

(50) Il faut reconnaître que la fiscalité n'encourage toujours pas les initiatives en la matière ; par contre la nouvelle législation sur les monuments historiques (cf. *Infra*) facilitera sans doute leur intervention dans ce domaine.

C.E.C.A. La « Cité internationale des arts de Paris » est d'un type encore moins classique ; fondation privée créée en 1957, sous le patronage d'un membre de l'Institut, d'un inspecteur général des Bâtiments civils et d'un peintre finlandais, elle héberge des artistes français et étrangers venant à Paris pour se parfaire dans leur spécialité. Ayant obtenu la reconnaissance d'utilité publique, cette fondation fonctionne grâce à des subventions du gouvernement, de la ville de Paris (51) et de nombreux gouvernements étrangers qui selon l'importance de leur rapport ont le droit d'envoyer un ou plusieurs artistes. Cette fondation, comme la Fondation internationale de la cité universitaire de Paris, permet une collaboration souple d'initiatives (52) émanant de divers pays.

Il convient à présent d'étudier le régime juridique des fondations et leur statut financier.

a) Le Régime et la Nature Juridique des Fondations.

La Création des Fondations.

La fondation est avant tout une mission impersonnelle concrétisée par son objet et son patrimoine et au service de laquelle se trouvent préposés des responsables (53). C'est donc essentiellement un patrimoine affecté auquel la reconnaissance d'utilité publique donnera la personnalité morale. La création de la fondation par testament, pose un problème pour la Cour de cassation qui n'admet pas que l'on puisse léguer son patrimoine à une personne qui n'existe pas encore... Aussi, faut-il, dans ce cas avoir recours à la création indirecte, par legs à une personne capable, à charge pour elle de créer la fondation. Le Conseil d'Etat admet, quant à lui, la création par testament et, en s'assurant de l'acceptation des héritiers, donne effet rétroactif à la reconnaissance d'utilité publique, à compter du jour du décès.

Le Régime Juridique des Fondations.

La loi de 1901 n'est pas applicable aux fondations, leur situation est donc celle de tous les établissements d'utilité publique avant cette loi, sur la base de l'article 910 du code civil. Elles sont donc soumises à autorisation par décret en conseil d'Etat. Le décret d'autorisation approuve les statuts et c'est par leur intermédiaire que les pouvoirs publics imposent leur contrôle. La

(51) Qui lui a accordé un terrain de 20.000 mètres carrés à un loyer annuel symbolique.

(52) Publiques et privées, dans le cas de la cité universitaire de Paris.

(53) M. POMEY N.E.D. 3334 opus cit. p. 18.

section de l'intérieur du C.E. impose en fait (car le gouvernement suit son avis) la conformation à des statuts types qui reconnaissent des pouvoirs assez considérables aux autorités administratives, le Conseil d'Etat sachant d'ailleurs infléchir ces statuts selon les nécessités, ce qui leur confère une grande souplesse.

Les organes de gestion des fondations se réduisent généralement à un conseil d'administration, et un bureau, sans assemblée générale car il n'y a pas de membres cotisants. Par contre des comités divers peuvent grouper des notabilités, des membres souscripteurs, bienfaiteurs, etc... et il arrive que ces comités puissent désigner des représentants au sein du conseil d'administration

Sur ces rouages et sur leur gestion s'exerce un pouvoir de contrôle qui fait des fondations une catégorie intermédiaire entre les associations privées reconnues d'utilité publique et les établissements publics (54).

Ce contrôle au sens large peut s'analyser en trois points : participation, surveillance et approbation, investigation.

La participation de représentants qualifiés de l'intérêt général est souvent exigée par le Conseil d'Etat. Ces représentants peuvent être soit des hauts fonctionnaires ou des personnalités locales, membres de droit, soit même des personnes nommées par le gouvernement. D'autre part le personnel des fondations peut comporter des fonctionnaires en situation de détachement.

La surveillance des fondations s'exerce sur leurs activités (rapport d'activité annuelle) sur leur gestion financière (budget et comptes doivent être transmis chaque année aux pouvoirs publics), mais à la surveillance à posteriori s'ajoute un contrôle a priori, de nombreuses décisions devant être approuvées au préalable par voie de décret en conseil d'Etat, de décision ministérielle ou d'arrêté préfectoral (dons, legs, aliénations, hypothèques, emprunts, ainsi que le règlement intérieur et les modifications de statuts). Un certain allègement de ce contrôle a priori est cependant intervenu ces dernières années (55).

Le pouvoir d'investigation est également très largement reconnu aux représentants de l'Etat. Dans son avis du 28 Juin 1949 le C.E. a décidé que le gouvernement devait veiller au respect

(54) Cf. POMEY « *Les fondations en France* » Rev. administrative mai-juin 1966 p. 241 et s.

(55) Le décret du 20 mai 1955 (J.O. p. 148) prévoit pour les fondations la même « déconcentration » que celle qui était intervenue pour les associations reconnues, avec le décret du 4 janvier 1949. Ce n'est désormais qu'au dessus de dix millions que les dons doivent être autorisés par décrets en Conseil d'Etat.

de la volonté du fondateur, il en résulte pour lui la possibilité de prendre connaissance, à tout moment, de la comptabilité de la fondation, d'exercer un droit de visite sur place, pour se rendre compte de la marche de l'établissement.

Tous ces contrôles de l'administration, se justifient essentiellement par le souci de préserver l'intérêt général reconnu dans la fondation.

La nature juridique des fondations :

Malgré cette intervention très marquée des pouvoirs publics dans leur reconnaissance, et dans leur contrôle, les fondations restent des organismes de droit privé, relevant des tribunaux civils et fonctionnant très généralement sur fonds privés, même si les subventions publiques sont souvent abondantes.

Certaines fondations ont d'ailleurs été créées par la voie législative (56) ce qui pouvait faire douter de leur nature de droit privé ; en fait celle-ci ne semble pas devoir en être affectée, et les fondations tendent à constituer un nouveau terrain de collaboration entre les pouvoirs publics et les particuliers, dans un cadre de droit privé.

b) Le régime financier et fiscal des fondations :

C'est ce régime qui fait l'objet des propositions essentielles de réformes.

Le régime financier :

Le régime financier actuel des fondations est à la fois trop vétuste et trop strict. Vétuste en ce que le principe de capitalisation reste la règle. Il faut une dotation initiale pour constituer la fondation et une dotation suffisante pour assurer la réalisation de ses objectifs. Cette dotation initiale, à laquelle sont joints le produit des libéralités autorisées sans affectation particulière, et le versement cumulé du dixième de l'excédent des ressources annuelles, constitue, un fonds de réserve (57). Ce fonds de réserve est lui-même placé de façon restrictive, et anachronique, en rentes nominatives sur l'Etat, en valeurs nominatives admises par la

(56) Fondation nationale des Sciences politiques ; Instituts régionaux du cancer (T.C. 20 nov. 1961 Bourguet centre Eugène Marquis), ancien centre National du Tourisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, œuvres sociales de divers ministères.

(57) POMEY N.E.D. 3334 opus. cit p. 20 et s.

banque de France en garantie d'avances, en bois, forêts et terrains à boiser, et, ce qui est mieux, en actions des sociétés d'investissement. Quoiqu'il en soit ce système basé sur la capitalisation est soumis au risque de la dépréciation monétaire, et il a le tort de reposer sur des dons et legs, qui se font de plus en plus rares avec le nivellement, relatif, des fortunes. Il convient de trouver aux fondations d'autres sources de financement. L'exploitation d'activités rentables ne devraient pas leur être interdite (l'Institut pasteur restant une exception), ainsi, à titre d'exemple l'exploitation d'un musée peut parfaitement, légitimement, être rentable, sans pour cela tomber sous le coup de la fiscalité des activités lucratives (cf. *Infra*), mais surtout l'on devrait permettre aux entreprises et aux particuliers de déduire de leurs bénéfices annuels des sommes beaucoup plus considérables qu'on ne le fait actuellement, au bénéfice des établissements d'utilité publique (58).

Alors qu'aux U.S.A. la déduction est admise à concurrence de 20 % et même, 30 % pour certaines œuvres (Eglises, hôpitaux, organismes d'éducation) du revenu imposable des personnes physiques, et de 5 % du revenu imposable des sociétés, avec possibilité de report sur cinq ans des excédents de versements, les taux sont de 0,5 % en France pour les revenus imposables des individus, et de 1 p. 1000 du chiffre d'affaires pour les sociétés, plus de 2 p. 1000 au bénéfice d'organismes de recherche agréés par le ministre des finances.

Le régime fiscal.

Le régime fiscal des fondations en France est beaucoup plus favorable que leur régime financier. Etant des établissements non lucratifs (art. 208 bis du code général des impôts) elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés pour leurs opérations génératrices de profits, dans la mesure où ces opérations sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires (cf. *infra*) en vertu des articles 271-44° et 1575-36° du code général des impôts. Elles ne sont assujetties à l'impôt sur les sociétés que pour les revenus tirés de la location d'immeubles, de l'exploitation de propriétés agricoles et forestières ou de capitaux mobiliers (art. 206-5° du C.G.I.).

L'article 271-44° exonère en fait des taxes sur le chiffre d'affaires quoique de façon non explicite, les fondations en prévoyant l'exonération partielle ou totale de certaines opérations non lucratives « à la condition que les prix pratiqués aient été homologués par l'autorité publique ». Le même article prévoit

(58) Il s'agit en somme ici du régime fiscal des donateurs, et non des fondations, qui sera étudié ci-dessous (b).

plus loin que ne sont pas considérées comme lucratives des opérations génératrices de profits lorsque la réalisation de bénéfices aura été expressément prévue lors de l'homologation des tarifs par l'autorité publique, et sous réserve de l'affectation desdits bénéfices, par les organismes intéressés « à l'amélioration de leurs constructions, équipements et autres immobilisations ».

Ces dispositions abrogées à compter du 1^{er} janvier 1968 par l'article 8 de la loi du 6-1-66 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires (T.V.A.), sont reprises sous une autre forme. Les nouvelles dispositions comme les anciennes, renvoient à un décret en Conseil d'Etat et celui-ci n'est pas intervenu, pas plus d'ailleurs qu'il n'était intervenu pour l'ancien article 271-44°. Ces dispositions ont également omis de reprendre l'exonération de l'impôt sur les sociétés que l'article 208 bis liait à l'exonération des taxes sur le chiffre d'affaires posée par l'article 271-44° ainsi remplacé. Un léger doute subsiste donc sur le maintien de l'exonération de l'impôt sur les sociétés, mais le principe ne semble cependant pas devoir être contesté.

Sont également exonérés des T.C.A. (art. 271-10 du C.G.I.) la vente des bulletins des fondations, ainsi que les travaux de composition et d'impression nécessaires à leur impression, et la vente de tous les produits qu'elles nécessitent.

L'article 1575-36° exonère de la taxe locale, et dans les mêmes conditions, les établissements à but non lucratif et, donc, les fondations.

Il y a également exonération des droits de mutation, à titre gratuit (dons et legs) ; l'exonération est complète notamment pour les dons d'œuvres d'art, les monuments historiques, livres, imprimés et manuscrits destinés à figurer dans une collection publique ou pour les sommes destinées à leur achat ou à leur entretien, pour les dons et legs à des œuvres désintéressés à caractère scientifique, culturel ou artistique (et donc à des fondations) sous réserve dans ces deux derniers cas de l'agrément du ministre des finances ; il y a également exonération des dons et legs à des établissements d'éducation populaire reconnus d'utilité publique.

Quant aux droits de mutation à titre onéreux, pour l'acquisition d'immeubles nécessaires à la fondation, ils sont réduits à 4,20 %.

Par contre les fondations, comme les autres organismes d'utilité publique à but non lucratif restent tenues aux impôts, restreints il est vrai, qui ne prennent en considération que les personnes (5 % sur les salaires), les choses (taxes mobiliers, impôts fonciers), les actes (droits de timbre et d'enregistrement, taxes municipales pour les services rendus).

§ II. La protection et la conservation des objets de culture.

Une abondante législation tend à protéger et à conserver les divers objets de culture, que ces objets soient des œuvres d'art, des œuvres littéraires, des monuments, voire des perspectives et des sites. Nous passerons très rapidement sur certaines protections qui ressortissent de disciplines juridiques particulières, ainsi la propriété littéraire et artistique et l'urbanisme, pour nous attarder plus longuement à la protection des monuments historiques et des sites et tout particulièrement, pour les premiers, à l'évolution très caractéristique de la législation les concernant, surtout celle de ces toutes dernières années.

I. *Le dépôt légal :*

Il s'agit là de la plus élémentaire des protections du patrimoine culturel du pays. Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie, il est appliqué depuis fort longtemps en matière de livres, d'imprimés divers, de dessins. Son extension quoique lente, tend actuellement à englober toutes les techniques modernes d'enregistrement des œuvres d'art ; les disques sont déjà soumis au dépôt depuis 1938, mais pas les films que seule la cinémathèque créée en 1936 sous forme d'association de 1901 tend à conserver (59).

Cependant ne peuvent évidemment être soumises au dépôt légal que des œuvres produites en série, et non les œuvres originales produites à un seul exemplaire.

II. *La propriété littéraire et artistique :*

La protection de la propriété littéraire et artistique, c'est-à-dire des droits intellectuels et patrimoniaux de l'artiste sur sa création, est essentielle à la culture, car elle est de nature à encourager la création littéraire et artistique. D'un autre côté une affirmation trop absolue des droits de l'auteur et de ses descendants (60) peut nuire à la diffusion de l'œuvre, à son adaptation aux nouvelles techniques de diffusion radiodiffusion, cinéma et télévision (61). Cet « absolutisme » du droit de l'artiste sur son œuvre a pu être critiqué sur tous ces plans, mais il reste qu'il est de nature à favo-

(59) Cf. première partie, titre III, chap. I § II, l'insuffisance de la législation sur le dépôt.

(60) Cf. Rev. admin. cf. « *l'absolutisme du droit moral de l'artiste* » par Roger HAUERT, septembre, octobre 1964 p. 477.

(61) Cf. pour le cinéma RAYNAL et ROUANET DE VIGNE LAVIT « *Le droit du cinéma* » opus. cit. p. 47 et s.

riser la création. Un autre problème vient de la façon dont les droits moraux et patrimoniaux des créateurs sont défendus, par des groupements qui font profession de cela, et qui se sont d'ailleurs vus reconnaître un rôle officiel en la matière par la législation (62) et la jurisprudence, quoique, pour cette dernière avec une certaine réticence. Ces groupements sont souvent d'une avidité dans la poursuite du versement des droits des auteurs et compositeurs qui a pu les faire passer pour des ennemis des muses (63), ou encore d'une manie procédurière qui ne fut pas toujours appréciée par la jurisprudence (64).

Mais il ne convient pas de développer ici longuement toutes ces questions qui ne concernent pas le droit public. Il en va différemment des problèmes posés par l'application de la législation sur la propriété industrielle littéraire et artistique aux agents publics de l'administration, ou à ses fonctionnaires (65).

Il s'agit de connaître les droits de l'ensemble des fonctionnaires et agents contractuels sur les inventions ou œuvres d'art, conçues dans l'accomplissement de leurs fonctions. Dans certains cas les règlements (ainsi pour les découvertes des chercheurs du C.N.R.S.) ou les contrats règlent cette question, mais en l'absence de toute stipulation, la jurisprudence doit souvent rechercher si l'agent ou le fonctionnaire en question peut jouir, vu sa situation, de la qualité d'auteur (ainsi pour le droit de reproduction de médailles commandées par l'Etat : C.E. 28 jt. 1932 dame Roty ; pour les propriétés de cartons de tapisserie : trib. civ. Seine 15 juin 1933). Un avis du Conseil d'Etat eut à résoudre ce problème à propos de l'agent du service des eaux et forêts qui avait dessiné la plaque que tout automobiliste peut rencontrer sur les routes du midi, destinée à signaler les risques d'incendies de forêts (66). La loi du 11 mai 1957 ne permettant pas de répondre à la question le Conseil d'Etat a recherché si l'œuvre était suffisamment originale

(62) Article 65 de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique. Participation de ces organismes aux diverses commissions de contrôle de la presse ; ils peuvent aussi intervenir pour obtenir la réhabilitation d'œuvres condamnées (Loi du 25 septembre 1946).

(63) Cf. R. SAVATIER : « *Le droit des arts et des lettres* » (L.G.D.J. 1953) p. 55 et s.s. et Cass. civ. 20 déc. 1949. D. 1951 p. 73 note Desbois ; J.C.P. 1950-5419 note Cavarroc.

(64) Cf. cass. civ. 6 décembre 1966 à propos du différend entre la société des gens de lettres qui prétendait agir pour la protection du titre de l'œuvre de Choderlos DE LACLOS « *les liaisons dangereuses* », et la société des films Marceau. La Cour restreint l'application de l'article 65 de la loi du 11 mars 1957 à la défense des intérêts professionnels que ces organismes ont mission de représenter.

(65) Cf. E.D.C.E. 1958 p. 20 « *situation des agents publics au regard de la propriété artistique* » par M. RENOUVIN, conseiller d'Etat.

(66) Idem

pour se dégager, se détacher, de l'exercice normal de la fonction. Dans la négative, le mérite de la création devait revenir au service et non à l'agent : il en fut d'ailleurs ainsi décidé dans le cas cité ci-dessus (67).

Il peut cependant y avoir des cas intermédiaires où la collectivité et l'agent ont chacun part à la création. Il peut alors y avoir partage des prérogatives.

La jurisprudence continue à apprécier selon les cas, car selon le conseiller d'Etat Renouvin (68), l'article premier de la nouvelle loi de 1957 sur la propriété littéraire et artistique (69) n'est ni assez large, ni assez précis, pour régir, en dehors de la commande, tous les cas où l'auteur est engagé dans des liens contractuels. Le fonctionnaire et l'agent public ne bénéficient donc des droits d'auteur que dans les cas où leur création est nettement détachable du service, ce qui, sauf stipulations contraires, ne saurait être le cas des collaborateurs artistiques des administrations à vocation culturelle (O.R.T.F. par exemple).

III. *L'urbanisme.*

En dehors même de la réglementation des monuments historiques et des sites, très particulière, qui sera étudiée plus loin, les règles de l'urbanisme concourent à la protection du patrimoine monumental de la France.

Il en est ainsi de la jurisprudence et de la législation sur les perspectives monumentales. La loi du 13 juillet 1911 sur les perspectives monumentales et les sites légitime les considérations d'esthétique dans la délivrance du permis de construire. L'intérêt de cette protection des perspectives monumentales tient au fait que son application ne nécessite pas une décision administrative préalable de classement, ce qui permet aux tribunaux de se livrer à des appréciations esthétiques, ainsi que le montre le célèbre arrêt « Gomel » rendu par le Conseil d'Etat le 4 avril 1914 à propos du refus d'un permis de bâtir motivé par la volonté de préserver la perspective de la place Beauvau (70). Le code de l'urbanisme, dans son article 91 renvoie au règlement national d'urbanisme

(67) En ce qui concerne la propriété industrielle cf. cour de Paris 11 juillet 1955 Monceaux ; trib. civ. de la Seine 24 juin 1919 ; cour de Lyon 31 mars 1927 ; trib. civ. Seine 17 juin 1943 Magnin.

(68) Opus. cit. supra.

(69) ...« l'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte aucune dérogation à la jouissance du droit reconnu par l'alinéa premier » (droit intellectuel, moral et patrimonial.).

(70) S. 1917 325 note Hauriou.

(D. 30 nov. 1961) qui énumère les cas où le permis de construire peut être refusé, et tout particulièrement (art 21), les constructions de nature à porter atteinte au caractère des lieux, sites, perspectives monumentales.

Mais ce sont les règles de l'urbanisme dans leur ensemble qui permettent une mise en valeur du patrimoine immobilier des villes, tout particulièrement en protégeant les espaces verts et en imposant certaines servitudes relatives, par exemple, à la hauteur et au style des nouvelles constructions, aux matériaux employés pour leur construction (71). La protection du caractère, de la cité va de plus en plus fréquemment de paire avec une volonté de mise en valeur de certains quartiers et de certains monuments dont le caractère historique est encore plus nettement accusé et qui bénéficient de protections plus stricte (monuments classés, quartiers sauvegardés) (72).

IV. *La protection des monuments historiques et des sites :*

La législation des monuments historiques et des sites a été suffisamment exposée (73) pour que nous nous contentions à son sujet d'énumérer les mesures essentielles la concernant, en essayant d'en voir les insuffisances et en analysant plus en détail les réformes importantes intervenues ces dernières années (74). Nous n'étudierons pas ici la protection des sites, dont les mécanismes sont identiques à ceux de la protection des monuments historiques ; elle ne pose d'ailleurs pas les mêmes problèmes : quoique la protection des sites soit d'un intérêt esthétique certain elle concerne plus le tourisme que l'action culturelle. Ceci étant posé il convient d'étudier successivement la protection des immeubles et celle des meubles.

(71) Cf. C.E. 28 mai 1954 Boucault Lebon p. 316.

(72) L'urbanisme permet d'autre part de réserver les emplacements nécessaires aux futurs équipements culturels collectifs. Il en est de même des réglementations particulières aux lotissements. Un souci de protéger l'ensemble du patrimoine immobilier de Paris explique enfin la réglementation très stricte et le caractère obligatoire du ravalement des immeubles de Paris (art. 5 du Dt. du 26 mars 1852, arrêtés du préfet de la Seine des 11 et 20 avril 1959), cf. Revue admin. N° 86, 1962 p. 121 « *la restauration de Paris* », par Noël LAMEYRE.

(73) Cf. DURUPTY « *l'Etat et les Beaux Arts* » thèse Bordeaux 1964 p. 187 et s. ; R. BRICHET « *Le régime des monuments historiques en France* » 1952, et J.C.A. fasc. 465 « *Les monuments historiques* », fasc. 467 « *La protection des Sites* » ; J. HOURTICQ « *Monuments historiques et sites* » rép. Dalloz de droit public ; DE LAUBADÈRE « *Traité élémentaire de droit administratif* » T. II p. 374 et s. ; Rev. admin. 1965 N° 107 p. 475 « *vers un statut du financement des monuments historiques privés* ».

(74) En ce qui concerne le développement de la législation concernant les monuments historiques et les sites cf. première partie, titre III chap. I § 2 « *les obstacles à l'extension de l'intervention de l'Etat libéral* ».

A *La protection des immeubles :*

En matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments, la législation n'a longtemps protégé que les « édifices », notion restrictive qui excluait par exemple une carrière (C.E. 12 nov. 1954 maire de natzwiller) quelque soit son caractère historique. Le décret du 18 avril 1961 (J.O. du 6 mai p. 4179) a remplacé la notion d'édifice par celle plus large d'immeuble modifiant en cela l'article 2 de la loi du 31 décembre 1913.

Le caractère essentiellement immobilier de la protection des monuments historiques est à souligner, c'est le bâtiment que l'on tient à conserver, plus que son contenu, et ce trait fondamental est d'ailleurs mis en évidence par le retard de la législation protégeant les meubles et par la définition de l'immeuble par la loi du 31 décembre 1913, définition plus restrictive que celle du code civil.

1. *La définition de l'immeuble :*

Dérogeant au code civil, la loi du 31 décembre 1913 applique en effet aux immeubles par destination le régime de protection (moins développé à l'époque) prévu pour les meubles. Très curieusement la jurisprudence a compensé cette insuffisance, et cette volonté d'écarter ainsi une règle de droit civil (75) par l'application d'une autre règle du code civil : « *accessorium sequitur principale* », ou encore en entendant très largement la notion d'immeuble par nature afin d'empêcher le dépouillement d'une œuvre d'art. C'est ainsi que les arrêts relatifs aux boiseries de l'hôtel de Bauffremont (76) ont vu dans ces dernières non des immeubles par destination, mais des immeubles par nature contrairement à la jurisprudence traditionnelle et au code civil. Cette originalité de la définition de l'immeuble en matière de monuments historiques, entraîne un certain arbitraire en laissant au juge un pouvoir d'appréciation considérable.

2. *La protection des monuments historiques :*

La loi du 31 décembre 1913 et son règlement d'administration publique du 18 mars 1924, prévoient plusieurs mesures de protection, le classement, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire sorte de classement restreint, et l'expropriation, chacune de

(75) Les immeubles par destination sont définis par les articles 524 et 525 du code civil.

(76) Trib. correctionnel de la Seine (22 mai 1935 D.H. 1935 sommaire 15) ; cour d'appel de Paris (30 juillet 1936) ; cour de cassation 13 janv. 1939 (S. 1939 118) décisions relatives à la même affaire.

ces décisions devant intervenir après consultation de la commission supérieure des monuments historiques (77). Ces mesures permettent à l'Etat de surveiller toutes les initiatives des propriétaires, d'intervenir financièrement pour aider à l'entretien des monuments, de se substituer à lui en cas de défaillance, et même en dernier ressort de provoquer l'expropriation ou de rechercher l'acquisition à l'amiable grâce à la Caisse nationale des monuments historiques.

La loi du 25 février 1943 a permis de réglementer les travaux de construction ou de transformation des immeubles se trouvant dans le champ de visibilité des monuments classés. Ces immeubles peuvent d'ailleurs être expropriés après avis du Conseil d'Etat et du ministre des Beaux-Arts (78).

Les sanctions de la protection :

Le non-respect des règles protectrices des immeubles classés ou inscrits peut être puni d'amende (article 29 et suivants de la loi de 1913) : la dégradation intentionnelle d'un immeuble inscrit ou classé est punie d'amende ou de prison (C. pénal article 257), sans compter les peines prévues par l'article 483 du code pénal contre les inscriptions, signes et desseins. Les sanctions civiles sont l'action en dommages-intérêts poursuivie par le ministre des Affaires culturelles (et non par l'agent judiciaire du trésor par exception à l'art. 38 de la loi du 3 avril 1955), la remise en l'état des lieux et, dans le cas des édifices du culte classés, la désaffectation.

3. Le statut financier des monuments historiques (79).

Deux problèmes distincts, quoique liés sont à envisager, celui du financement des travaux et de l'entretien des monuments, et celui de la fiscalité en matière de monuments historiques.

a) Le financement :

Celui-ci se fait grâce à l'aide de l'Etat ou sur les ressources propres des propriétaires. Pour les restaurations impliquant de grosses réparations, et devant être autorisées par l'administration des monuments historiques, l'article 11 du décret du 18 mars 1924 prévoit la possibilité d'une participation financière de l'Etat,

(77) Cf. sur son organisation et son fonctionnement. Dt. du 24 av. 1945 complété par Dt. du 12 mai 1947 - 25 jv. 1949, 4 av. 1950 30 nov. 1950.

(78) Cf. C.E. 15 février Drugeon D. 1956 178 concl. Long.

(79) Cf. Rev. admin. 1965 N° 107 p. 475 et s. « *vers un statut du financement des monuments historiques privés* »

en fonction de l'intérêt de l'immeuble, de l'importance des travaux et de la situation financière du propriétaire. En cas de travaux urgents l'article 10 de la loi de 1913 prévoit que le ministère des Beaux-Arts (affaires culturelles) peut toujours intervenir d'office et donc autoriser l'occupation temporaire des lieux (80). En cas de travaux réalisés d'office la participation de l'Etat peut atteindre la totalité de la dépense, dans la pratique elle est souvent de 50 %.

Mais les propriétaires disposent d'un certain nombre de ressources propres. Certains propriétaires ont pensé à exploiter leurs demeures historiques, ils se sont regroupés à cette fin dans des associations fort actives qui les représentent auprès des pouvoirs publics et les conseillent dans leur gestion, ainsi « les vieilles maisons Françaises » et « la demeure historique ». De nombreuses associations locales des « amis » de tel ou tel château peuvent recevoir cotisations, dons ou conseils. Certains monuments anciens ont été aménagés en maisons familiales de vacances (château de vicomté à Dinard, abbaye de la Réau dans le Poitou), d'autres ont transformé leurs parcs en terrains de caravanning de luxe (château d'Alincourt dans l'Oise), mais les principales ressources proviennent des visites et des spectacles « son et lumière ». D'une façon générale, les droits d'entrée se sont vus reconnaître un caractère non commercial (81). Ainsi une décision du ministre des finances du 11 juillet 1950 a précisé, pour les monuments historiques privés, que les droits de visite n'étaient pas passibles de taxes sur le chiffre d'affaires, et qu'ils constituaient d'autre part des « ressources en atténuation de dépense », ce qui les mettait en dehors des bases de l'impôt sur le revenu ; une instruction ministérielle N° 86 b, du ministère des finances, du 19 avril 1958 reconnaissait également le caractère non commercial des droits d'entrée aux spectacles sons et lumières, alors qu'il avait été question à un moment, de les soumettre à la taxe sur les spectacles.

b) *La fiscalité des monuments historiques :*

L'instruction ministérielle du 1^{er} octobre 1941 prescrit de tenir compte des charges de l'immeuble avant de fixer sa valeur locative, base d'établissement de la contribution des propriétés bâties.

(80) Dans ce cas, il y a application de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés par l'exécution de travaux publics, dont l'article 13 prévoit une indemnisation éventuelle.

(81) Et parfois aussi la vente, aux visiteurs, des produits du domaine. Un jugement du trib. admin. de Paris, en date du 26 mai 1946 a prévu l'assujettissement de ces ventes à la taxe proportionnelle, à la surtaxe progressive, et non aux impôts sur les bénéfices agricoles. La vente des cartes postales est, elle aussi, assimilée aux droits d'entrée

En matière d'impôt sur le revenu, l'article 156, 8° du code général des impôts (L. du 14 août 1954) permet, lorsque, la demeure est classée ou inscrite, d'obtenir la déduction des frais d'entretien et de réparation des bases de la surtaxe progressive) et la loi du 28 décembre 1959 laisse subsister ce régime pour le nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques. De plus un abattement forfaitaire de 10.000 F à 15.000 F (selon qu'il n'y a pas ou qu'il y a un jardin ouvert au public) sur le montant global des entrées est autorisé pour compenser les charges fixes occasionnées par le droit de visite (décision ministérielle du 29 juin 1959). Enfin, en application de la loi de finances pour 1965 (article 11 de la loi N° 64 12 79 du 23 décembre 1964) les revenus des logements historiques dont les propriétaires se réservent la jouissance ne sont plus soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ni à la taxe complémentaire ; un décret doit réglementer les déductions des frais d'entretien et de réparation des monuments historiques, soit même de certains immeubles, ni classés ni inscrits agréés à cet effet par le ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles et par le ministre des Finances.

Ainsi non seulement les droits de visites perçus à l'entrée des monuments historiques ne sont pas soumis aux taxes sur le chiffre d'affaires, mais ils bénéficient, de plus, de faveurs particulières au titre de l'impôt sur les revenus.

Malgré toutes ces faveurs la charge de l'entretien des demeures historiques est telle qu'il a fallu envisager de nouvelles solutions. L'Etat n'est pas assez riche pour participer financièrement à la restauration et à l'entretien de tous les bâtiments qui nécessiteraient son intervention, ni à plus forte raison, pour les exproprier. Plusieurs solutions ont été envisagées par les diverses associations de propriétaires de demeures historiques et, tout particulièrement, la création d'une caisse de prêts, suffisamment dotée, ou encore la création de groupements de propriétaires auxquels les banques pourraient accorder les prêts à long terme, avec bonifications d'intérêts et garantie de l'Etat. En fait le législateur a réalisé en 1966 une modification infiniment plus radicale, qu'il convient à présent d'étudier avec les dernières modifications apportées depuis 1962 à la législation des monuments historiques.

4. Les réformes récentes de la législation relative aux monuments historiques :

La législation des monuments historiques étudiés ci-dessus présentait deux défauts fondamentaux. D'une part, elle prévoyait une intervention de l'Etat monument par monument, coup par coup alors que des quartiers historiques entiers se dégradaient rapidement du fait de la rénovation urbaine, ou du fait de la

vétusté. D'autre part, l'intervention de l'Etat était essentiellement conservatoire, permettait quelquefois de pallier le pire, mais restait toujours limitée au minimum par suite de l'insuffisance des moyens financiers des Affaires culturelles ; la sanction de l'expropriation restant généralement théorique, l'Etat n'avait pas la possibilité d'imposer une exploitation et une mise en valeur, rationnelles du monument, seules susceptibles d'assurer sa conservation dans l'avenir, tant il est vrai qu'il n'y a conservation que dans le maintien en activité.

a) *Les secteurs sauvegardés :*

Une loi du 4 août 1962 permet d'instituer ces secteurs sauvegardés, à l'initiative de la commune intéressée, et dans ce cas par arrêté ministériel, ou de l'Etat, par décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord de la commune. Tous les travaux intéressant tous les immeubles du secteur, même s'ils ne sont pas normalement soumis au permis de construire, doivent alors être autorisés, les propriétaires ayant pour cela à se soumettre aux prescriptions d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Les opérations d'ensemble concernant ce secteur (conservation, restauration, rénovation) sont réalisées dans les conditions des opérations de rénovation urbaine (82) ou à l'initiative de propriétaires groupés ou non en associations syndicales, mais spécialement autorisés à cet effet ; ces organismes participant à la mise en valeur des secteurs sauvegardés peuvent être aidés par l'Etat.

b) *Les modifications récentes apportées à la loi de 1913 sur les monuments historiques.*

D'importantes modifications ont été apportées à la loi du 31 décembre 1913 par une loi du 30 décembre 1966 (83). Cette loi renforce considérablement les moyens d'action de l'administration.

Après une mise en demeure d'exécuter les travaux indispensables à la conservation, précisant les modalités du versement de la part de l'Etat, l'administration pourra exécuter ces travaux d'office après que le Tribunal administratif saisi par l'intéressé,

(82) Cf. DE LAUBADÈRE, opus. cit. T. II p. 409 et s.

Dt. N° 58 1465 du 31 décembre 1958 (modifié par Dt. 13 avril 1962) complété par un décret d'application du 15 juin 1959, cf. également le commentaire de ces textes par une instruction du 8 nov. 1959.

(83) Cf. « Le Monde » 10 déc. 1966 contenu de la loi après son vote par l'Assemblée nationale et extraits des débats parlementaires ; A.J.D.A. 1967 122 - et J.O. 31 déc. 1966 p. 11.752.

en ait constaté le bien-fondé, puis récupérer une partie des sommes engagées, dans la limite de la moitié du montant (84). La créance née au profit de l'Etat est recouvrée suivant la procédure applicable aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt et aux Domaines, le recouvrement a lieu aux échéances fixées par le ministre des Affaires culturelles qui pourra les échelonner sur une durée de cinq ans au moins et vingt ans au plus, toutefois, en cas de mutation de l'immeuble à titre onéreux, la totalité des sommes restant dues devient immédiatement exigible à moins que le ministre n'accepte la substitution de l'acquéreur de l'immeuble dans les obligations du vendeur. Les droits de l'Etat sont garantis par une hypothèque légale.

Outre l'exécution d'office de travaux à la charge partielle du propriétaire, les Affaires culturelles disposent désormais d'une autre arme, encore plus efficace, mais assez exorbitante, l'expropriation au bénéfice de personnes privées. En effet l'Etat ou les collectivités locales pourront céder de gré à gré les immeubles classés et expropriés. La cession doit alors être approuvée par décret en Conseil d'Etat. Dans ce cas la vente à une personne privée d'un immeuble rentré, par expropriation, dans le domaine de l'Etat ou des collectivités privées, sera subordonnée à l'acceptation par l'acheteur d'un cahier des charges garantissant la restauration, l'entretien et le type d'occupation ultérieure auquel sera affecté le monument par son nouvel acquéreur. La non observation du cahier des charges pourra entraîner résiliation de la vente.

Ainsi l'expropriation d'un monument historique peut désormais bénéficier à un particulier ce qui est assez exceptionnel et ne se rencontrait jusqu'à présent, en vertu de textes précis, qu'en matière de construction (85) et en matière agricole (86) ; le Conseil d'Etat dans son arrêt « Vézia » du 20 décembre 1935 (87) avait aussi admis l'expropriation au profit des sociétés indigènes de prévoyance des colonies, dans lesquelles on avait alors vu des organismes privés d'intérêt général (88), mais cela restait exceptionnel.

(84) Jusqu'à présent les travaux exécutés d'office l'étaient aux frais de l'Etat.

(85) Loi foncière du 6 août 1953 (cf. JOSSE « *l'expropriation dans le cadre de la loi foncière* » D. 1954 chron. p. 45 ; LIET-VEAUX « *la loi foncière* » (J.C.P. 1954 1190) et article 41 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 (cf. DE LAUBADÈRE T. 111444).

(86) Dt. 20 octobre 1962 autorisant l'expropriation des terres incultes au bénéfice des S.A.F.E.R.

(87) R.D.P. 1936 126 concl. Latournerie.

(88) Sur cette attitude particulière du Conseil d'Etat admettant l'expropriation au profit d'entreprises d'intérêt général cf J. VIROLE A.J.D.A. 1960 I. p. 181.

B. La protection des meubles :

1. Les objets classés :

Dans ses articles 14 et suivants la loi de 1913 protège les meubles par nature et les immeubles par destination (définis par les articles 524 et 525 du code civil), présentant un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art. Le décret-loi du 17 juin 1938 (R.A.P. 13 janvier 1940) applique aux archives privées les mêmes règles, et la loi du 10 mai 1946 admet le classement des objets offrant un intérêt public scientifique. Le classement peut être volontaire ou prononcé d'office (89).

Les objets classés appartenant à une collectivité publique sont inaliénables s'ils appartiennent à l'Etat, et ne sont aliénables qu'à des personnes publiques et avec autorisations du ministre chargé des Arts, s'ils appartiennent à des collectivités décentralisées.

Lorsque les objets appartiennent à des particuliers la vente doit être notifiée. Enfin l'objet classé est imprescriptible et ne peut sortir du territoire français (90). Les travaux accomplis sur des objets classés doivent être autorisés, et s'effectuent sous la surveillance du personnel des monuments historiques. Les objets sont contrôlés au moins une fois tous les cinq ans. L'Etat participe dans la mesure de ses moyens à la restauration des objets classés appartenant à des particuliers, par contre les personnes morales de droit public et les établissements d'utilité publique sont tenus de pouvoir à l'entretien et à la conservation de leurs objets classés (Loi de 1913 art. 25 et R.A.P. de 1924 art. 25) sinon (art. 26 de la loi de 1913) le ministre chargé des Beaux-Arts peut ordonner d'urgence les mesures conservatoires utiles, et éventuellement lorsqu'il s'agit d'un objet du culte, le transfert dans un trésor de cathédrale où lorsque ce n'est pas le cas, dans un musée ou autre lieu public.

2. Les objets mobiliers non classés :

Lorsqu'ils sont affectés à l'usage du public ils sont soumis au régime de la protection domaniale (91). Cette protection efficace bénéficie aux collections publiques (bibliothèques, musées), au mobilier des palais nationaux, aux objets garnissant les édifices

(89) R. BRICHET J.C.A. 465 N° 134 et s.

(90) La loi du 9 décembre 1906 interdit le transport hors de France des objets culturels classés.

(91) Cf. MAROGER, « *L'Affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs* », Sirey 1942 p. 16 ; Waline note sous Nîmes 4 déc. 1944 D. 1946 p. 28.

du culte (92) ; en ce qui concerne le mobilier des édifices culturels les conditions de la désaffectation ont été fixées par l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 (93).

Quant aux œuvres d'art non affectées à l'usage du public, elles bénéficient cependant de certaines protections, concernant l'exportation des œuvres d'Art et le droit de préemption de l'Etat à leur égard.

La surveillance de l'exportation, des œuvres d'art résulte de plusieurs dispositions : La loi du 23 juin 1941 (art. 2) donnait à l'Etat le droit de retenir une œuvre au prix fixé par l'exportateur et frappait la sortie des objets d'art d'un droit de 5 % ; ce droit de 5 % fut supprimé par un décret du 7 novembre 1958. La même loi frappe de sanctions sévères (dont éventuellement, la confiscation) l'exportation ou la tentative d'exportation en fraude. Un décret du 30 novembre 1944 réglemente en fait l'autorisation de l'exportation d'œuvres d'art, il est explicité par une série d'avis aux exportateurs (94). Ce régime assez strict, prévoit un contrôle de la direction des musées de France, pouvant aboutir à une interdiction de sortie de France ; mais une trop grande rigueur peut amener à l'extinction du marché des œuvres d'art en France.

Enfin la loi du 31 décembre 1921 (art. 37) permet à l'Etat de contrôler les ventes publiques d'œuvres d'art (95) et d'y exercer un droit de préemption, fort symbolique il est vrai par suite de la pauvreté de ses moyens financiers.

Dans un domaine voisin de celui du marché des œuvres d'art, on a pu souhaiter voir l'Etat jouer un rôle positif, préventif et répressif, en matière d'authenticité des œuvres d'art, la recherche de l'authenticité faisant logiquement partie de la protection de ces œuvres d'art (96).

Une réglementation particulière protège les épaves présentant un intérêt archéologique historique ou artistique (97). La juris-

(92) Cf. également C.E. 12 oct. 1956 commune de Saint-Nazaire en Royans A.J.D.A. 1956 p. 445.

(93) Cf. Trib. de grande instance de Rouen 13 nov. 1961 G.P. 1962.I.99.

(94) Avis du 27 février 1949 (J.O. 27 février) 3 janvier 1956, 4 janvier 1961 (rectif. J.O. 8 nov. 1961).

(95) L'officier public ou ministériel adresse au ministre un catalogue de la vente.

(96) Sur cette question cf. DURUPTY « *l'Etat et les Beaux Arts* » thèse citée p. 499 et s.

(97) Cf. seconde partie, le ministère des Affaires culturelles et L. 61.12.62 du 24 nov. 1961 ; dt du 26 décembre 1961 N° 61, 1547 ; cour d'appel d'Aix, 22 décembre 1966 réformant en l'aggravant un jugement du tribunal correctionnel de Draguignan du 29 septembre 1966.

prudence avait sur ce point, avant même la nouvelle législation, fait montre d'une certaine rigueur (98). Le régime des fouilles, enfin (99) permet à l'Etat de revendiquer moyennant indemnité les objets lui paraissant intéressants pour les collections nationales. Les fouilles archéologiques doivent être autorisées et surveillées par le ministère des Affaires culturelles, lorsqu'elles ne sont pas exécutées par l'Etat lui-même, au besoin d'office après déclaration d'utilité publique par arrêté ministériel. Leur déroulement offre théoriquement toute garantie quant à la protection des éventuelles trouvailles.

3. *Les sanctions de la protection des œuvres d'art mobilières.*

Sanctions pénales ou civiles, elles sont pratiquement du même ordre que celles qui frappent les contrevenants à la réglementation protégeant les œuvres d'art immobilières (100).

§ 3 - **Les aides à la culture :**

L'Etat aide les activités culturelles privées mais aussi les réalisations culturelles des collectivités locales.

I. - *Aide aux activités culturelles privées :*

Les aides de l'Etat aux activités culturelles sont de plusieurs types, que l'on peut réduire à deux, les aides matérielles, parmi lesquelles l'on peut placer les aides financières directes ou indirectes (dégrèvements fiscaux) et les aides non matérielles consistant en certaines faveurs d'ordre législatif ou statutaire accordées à certaines activités ou à certains types d'organismes.

A. - *Les aides matérielles et les contrôles subséquents :*

Nous distinguerons les aides proprement dites des contrôles subséquents qu'elles entraînent et des sanctions financières de ces contrôles.

1. - *Les aides :*

a) *Les aides matérielles proprement dites :*

Celles-ci sont innombrables, et peuvent consister dans des prêts de locaux, ou dans leur location à un tarif symbolique (cf. circulaire des domaines N° 784 du 19 Juin 1945 en faveur des

(98) Cf. Aix en Provence 28 octobre 1958 D. 1959 p. 547.

(99) L.27 septembre 1941.

(100) Cf. J.C.A. fasc. N° 465 N° 166 et s.

auberges de jeunesse), dans l'entretien de ces locaux, les dons ou les prêts de matériel (matériel audiovisuel, bibliothèques) qui présentent l'avantage d'assurer l'administration donatrice que sa générosité ne sera pas détournée de son but, ces aides matérielles peuvent également consister en des tarifs préférentiels sur les postes et les transports, tarifs extrêmement favorables à la presse (101) et aux déplacements des groupes de jeunes. Il peut également s'agir d'indemnités de séjour ou de facilités d'hébergement (dans les centres régionaux d'éducation physique et sportive, C.R.E.P.S., pour les stages de formation des organismes d'éducation populaire) ainsi pour les camps de jeunes, certains, stages de formation d'animateurs culturels (102) ou certaines rencontres internationales (103).

b) *Les aides financières :*

Celles-ci peuvent être classées en subventions, concours (avances, garanties) et participations (104). Les contrôles entraînés par ces diverses aides sont souvent distincts, mais en matière culturelle l'on rencontre essentiellement le procédé des subventions.

Cependant certains secteurs bénéficient de prêts considérables. tout particulièrement l'industrie cinématographique, avec le fonds de développement de l'industrie cinématographique créé par la loi du 6 août 1946.

L'aide financière de l'Etat est conditionnée, selon les cas, par l'agrément ou la reconnaissance d'utilité publique des organismes intéressés, mais ceux qui bénéficient de cette reconnaissance étatique n'ont pas pour cela un droit au renouvellement annuel de leur subvention. Si le retrait définitif de l'aide financière de l'Etat pour l'avenir ne peut venir que d'un retrait de la reconnaissance ou de l'agrément (105), c'est aux Pouvoirs Publics d'apprécier chaque année si l'activité de l'organisme privé continue à mériter leur aide (106).

c) *Les aides fiscales :*

Elles consistent dans des dégrèvements d'impôt. D'une façon générale les activités d'intérêt général désintéressées bénéficient

(101) Cf. SANTINI « *l'aide de l'Etat à la presse* » P.U.F. 1966.

(102) Circulaire N° 199 du 9 mars 1951 ; circulaire N° 1916 du 7 sept. 1959 R.L. R.E.N. 857-3 et 857-4.

(103) Celles organisées par l'office franco-allemand de la jeunesse.

(104) Cf. DEMICHEL opus. cit. p. 304 et s.

(105) C.E. 25 mai 1962 Fédération sportive et gymnastique du travail, A.J. 1962 p. 641 note A.H.

(106) T.A. Paris 26 février 1964 « Union Nationale des Etudiants de France » Lebon 686.

d'une détaxation quasi générale (cf. supra § 1 les fondations et les établissements reconnus d'utilité publique). Mais il existe d'autres détaxations spécialement prévues pour certaines activités culturelles. Ainsi le décret du 30 avril 1955 portant réforme de l'impôt sur les spectacles (J. O. 3 mai 1955) en exempte les spectacles, jeux et divertissements organisés par les associations sportives et de jeunesse répondant à certaines conditions. De même peuvent bénéficier d'exemptions fiscales le théâtre d'amateurs (L. du 24 mai 1951 art. 12, et Dt. du 19 décembre 1953 J. O. 20 déc. 1953).

Le cinéma jouit également d'un statut fiscal particulier, quant à la presse elle est totalement dégrevée d'impôt (107) sans compter certaines faveurs spéciales importantes telles que le remboursement de 15 % sur les achats de matériel (art. 50, 2° de la loi 54-817 du 14 août 1954 - Dt. 55-226 du 10 février 1955 ; arrêté du 12 juin 1957), et l'exonération des provisions constituées pour achats de matériels (art. 39 bis du C.G.I.).

2. - *Le contrôle des organismes aidés :*

a) *Le contrôle des activités :*

Ce contrôle peut atteindre l'intensité des contrôles sur les organismes d'intérêt général (cf. supra), et le conseil d'Etat l'admet très largement. L'octroi d'une subvention peut être conditionnée par des modifications de statuts, et l'acceptation de conditions très strictes ; la seule limite au pouvoir de l'autorité accordant l'aide réside dans le respect de la légalité (108).

b) *Les contrôles financiers :*

Certains textes spéciaux prévoient des contrôles particuliers à un type d'organismes ou à un secteur, de l'activité culturelle, c'est ainsi qu'en matière d'industrie cinématographique le décret du 27 janvier 1956 prévoyait que les entreprises subventionnées par le C.N.C. ou par le Fonds de développement de l'industrie cinématographique, pouvaient être soumises au contrôle d'un commissaire du gouvernement désigné par le ministre de l'industrie et du commerce (109). Enfin certains organismes indépendants sont soumis à un contrôle financier très particulier, d'une nature juridiction-

(107) Cf. SANTINI opus. cit p. 5 et s. art. 1454-2° du C.G.I. pour la patente, 271-9° pour les taxes sur le chiffre d'affaire, 1575-§ 2-5° pour la taxe locale.

(108) Ainsi le C.E. dans son arrêt min. de l'Intérieur C. Gabrielli (3 juillet 1963, p. 415) annule un jugement du tribunal administratif de Marseille (Gabrielli 30 nov. 1960 p. 836) déclarant que la commune avait excédé ses pouvoirs en soumettant à un contrôle trop strict des cours professionnels subventionnés organisés par les syndicats dans les locaux de la bourse du travail.

(109) Dt. 27.1.1956 art. 96 J.O. p. 1257

nelle, destinée à renforcer leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics tout en maintenant un strict contrôle financier : l'Agence France Presse en est l'exemple en matière culturelle (110).

Mais dans le secteur culturel la plupart des interventions financières de l'Etat se font par subventions et les contrôles habituels sont ceux que supportent tous les organismes privés subventionnés par les pouvoirs publics.

Des textes fort nombreux et changeants, réglementent le contrôle financier des organismes subventionnés (111). Ces dispositions furent remplacées par l'ordonnance du 23 septembre 1958 (J. O. 28 sept.). Tout organisme subventionné par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public, est soumis aux vérifications des comptables supérieurs du trésor et de l'Inspection générale des finances, ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes. Il est spécifié que « l'exercice de ces droits de vérification et de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties ».

Enfin la loi du 21 décembre 1961 prescrit la publication au journal officiel, tous les deux ans, des subventions de l'Etat aux associations, ce qui permet de contrôler et de rendre public les cumuls de subventions, tout en facilitant leur contrôle parlementaire et politique.

c) *Les contrôles fiscaux :*

Tous les organismes bénéficiant d'un statut fiscal privilégié doivent se soumettre à certains contrôles et justifier de l'affectation des recettes à l'œuvre au profit de laquelle elles avaient été déclarées. Sur ce plan le régime fiscal des fondations et des associations reconnues d'utilité publique et d'autres « à caractère social ou philanthropique » (art. 208 bis des C.G.I.) a déjà été étudié, les tarifs pratiqués au cours de leurs activités rémunérées doivent alors être homologués. Des contrôles pèsent pareillement sur les groupements de théâtres d'amateurs, les spectacles, jeux et divertissements organisés par les associations sportives et de jeunesse qui sont également exonérés de la taxe sur les spectacles à condition que leurs organisateurs et bénéficiaires justifient de l'affectation de la totalité de la recette à l'œuvre au profit de laquelle la séance

(110) Le contrôle financier y est exercé par une commission comprenant deux magistrats de la Cour des comptes et un expert du ministère des Finances cf. II^e partie, ministère de l'Information

(111) Sur l'évolution du contrôle financier des organismes subventionnés - cf. R. BRICHET « *Associations et Syndicats* » p. 174 et s. DEMICHEL - opus. cit. p. 304 et s.

avait été organisée. A cette fin les comptabilités doivent pendant un an, être tenues à la disposition des agents des contributions indirectes.

3 - Les sanctions des contrôles :

Ces sanctions peuvent ne pas être uniquement financières (112) mais dans ce cas, elles sont identiques à celles déjà étudiées avec le contrôle des activités d'intérêt général, et ne seront pas étudiées ici. Sans aller jusqu'au retrait de l'agrément « financier » qui entraîne le retrait définitif de l'aptitude à recevoir une aide future des pouvoirs publics, ni jusqu'au retrait de la reconnaissance d'utilité publique qui entraîne des conséquences d'ordre juridique et patrimonial, diverses sanctions strictement financières, ou fiscales ont été prévues dans les textes déjà étudiés. Le décret du 2 mai 1938 (art. 14) décide que le refus de communication des documents exigés pour le contrôle entraîne le retrait de la subvention. La loi du 31 décembre 1945 (art. 112) prévoit le reversement au trésor des sommes dont l'emploi n'a pas été justifié ou n'ayant pas reçu dans le délai prévu l'utilisation qui devait être la leur (113). En matière fiscale, les associations sportives et de jeunesse coupables d'infractions aux prescriptions du décret du 30 avril 1955 perdent pour l'avenir tous les droits aux exonérations ou dégrèvements considérés.

4. - Les conséquences limitées du contrôle sur le statut de l'organisme intéressé.

Les aides accordées par les pouvoirs publics à des activités culturelles privées pas plus que les contrôles instaurés sur les activités, ne font perdre à l'organisme intéressé sa personnalité propre et tout particulièrement n'atténuent sa responsabilité. Une aide financière de l'Etat ne constitue pas une garantie de l'Etat offerte aux créanciers éventuels (114).

B. - Les divers avantages non matériels.

Certains organismes, et certaines activités culturelles bénéficient d'un statut préférentiel, soit en fonction de leur forme, elle même liée à leur but d'utilité publique et il s'agit des associations reconnues et des fondations, déjà étudiées, soit en fonction de leur seul but et c'est ce cas que nous allons développer ici.

(112) Retrait de l'agrément (cf. supra § I « L'agrément financier »).

(113) Pour les unions d'associations familiales (décret du 10 juin 1948), la créance du trésor sera recouvrée par un état de perception dressé par le trésorier payeur général.

(114) Cf C.E. Niepce et autres 11 mai 1951 Lebon p. 226.

Avec la promotion sociale, qui est en marge de notre sujet (115), l'éducation populaire est le type même de ces activités favorisées par l'Etat par des moyens même non financiers. Certaines associations de jeunesse sont habilitées par le ministère de la jeunesse et des Sports à organiser des stages culturels au titre de la loi dite « congé cadres-jeunesse » (116). Il s'agit d'un congé de six jours, non rémunéré, que peuvent prendre les travailleurs salariés pour participer à des stages de formation de cadres d'éducation populaire. Un arrêté du 18 juillet 1963 prévoit les modalités d'attribution d'une indemnité compensatrice de perte de salaire aux travailleurs participant à ces stages ; cette législation peut s'appliquer aux fonctionnaires, sous certaines conditions (117). Ce congé ne se cumule pas avec le congé de formation ouvrière et syndicale prévu par la loi de 1957. Par cette loi « congé cadres jeunesse » les associations habilitées ont ainsi une plus grande facilité pour former leurs cadres bénévoles qui hésitaient souvent à consacrer une partie de leurs vacances annuelles, traditionnellement familiales, à un stage ou à un camp de formation.

II *L'Aide de l'Etat aux activités des Collectivités Locales.*

Ces modalités sont assez proches de celles pratiquées pour l'aide aux activités culturelles privées. L'aide est essentiellement financière et technique, les municipalités n'ayant très souvent, ni les moyens ni les compétences administratives ou techniques pour réaliser une action culturelle d'envergure. Aussi l'aide aboutit de plus en plus à une véritable collaboration de l'Etat, des municipalités et de personnes privées au sein de groupements constitués pour l'occasion (118). Mais de toute façon l'aide de l'Etat entraîne une multitude de contrôles financiers, administratifs, et techniques (119), dont la forme la plus classique est l'agrément des projets, agrément des hommes de l'art chargés de les réaliser... en ce qui concerne les investissements immobiliers à caractères culturels (maisons et foyers de jeunes, maisons de la culture) mais aussi agrément des personnes chargées de faire fonctionner tel ou tel service culturel sinon même leur nomination parmi les fonctionnaires de l'Etat (musées et bibliothèques classés).

(115) Cf. livre blanc de la promotion sociale, opus. cit.

(116) Cf. N° 61.1448 du 28 déc. 1961 (J.O. 30 déc. D. 1962.31) ; Dt. d'application N° 63.500 du 20 mai 1963 (D. 1963.168 ; B.L.D. 1963.269) ; Dt. 18 mars 1963 (D. 1963.105 ; B.L.D. 1963.157) ; arr. 18 oct. 1962 (D. 1962.341) et 22 juin 1963 (D. 1963, 189 ; B.L.D. 313) pour tous ces textes cf. R.L.R.E.N. 830-3.

(117) Dt. 18 oct. 1962 (D. 1962.341 B.L.D. 1962 683) Dt. N° 63.501 du 20 mai 1963 (D. 1963, 168 B.L.D. 1963 271).

(118) Cf. *Infra* chap. III § III.

(119) Cf. J. BOULOUIS « *Essai sur la politique des subventions administratives* » (1951 cahier de la fondation N° 21) ; P. LA LUMIÈRE « *l'aide financière aux collectivités locales* » Rev. Sc. financière, 1962 p. 41.

Le fonctionnement des « centres dramatiques nationaux et des « troupes permanentes de décentralisation » fournit de bons exemples de contrôle par l'Etat d'activités locales subventionnées. Sous ces vocables, attribués par le ministère des Affaires culturelles, et constituant en eux-mêmes un label de qualité, l'on regroupe diverses troupes théâtrales qui firent leur apparition dans la province française depuis 1945, et que l'administration des Beaux-Arts a officiellement reconnues et chargées d'une mission de décentralisation. Ces centres dramatiques et « troupes permanentes de décentralisation » ne sont pas des établissements publics, mais peuvent généralement être caractérisés comme des concessions de services publics conclues par leurs animateurs avec les collectivités locales, sous un contrôle assez strict du ministère des Affaires culturelles.

L'exemple du centre dramatique de l'Est illustre bien ce contrôle de l'Etat, au caractère indiscutablement bénéfique d'ailleurs.

Le centre dramatique de l'Est était géré à l'origine par un syndicat de communes ; un comité représentant également les communes membres élisait un bureau de quatre membres chargé de la conduite des affaires du syndicat et à l'origine, de la nomination du personnel. Un important arrêté de 1952 (120) imposa, à dater du 19 décembre 1952 certaines modifications importantes, et notamment, moyennant une importante subvention de l'Etat, la gestion du centre dramatique sous forme de concession. Le concessionnaire ayant le titre de directeur général du centre dramatique devait être agréé par le préfet et le ministre chargé des Beaux-Arts, le programme artistique devant lui-même être arrêté par le Comité du syndicat après approbation du ministre. Il semble donc que la réforme de 1952 ait recherché tout à la fois une plus grande liberté du directeur général à l'égard des élus locaux, et un contrôle assez strict, mais plus compétent, de la part du ministère.

Le régime de l'arrêté du 3 mars 1947 fixant les conditions d'octroi de subventions aux théâtres municipaux lyriques, régime remplacé, depuis 1964 par la création de la Réunion des théâtres municipaux lyriques de France (121), prévoyait la soumission de ces théâtres à un véritable cahier des charges type, le choix du directeur de chaque théâtre par la municipalité sur une liste d'aptitude établie par le ministre après avis d'une commission où étaient représentées les municipalités intéressées ; pareillement les programmes artistiques étaient soumis à l'approbation du ministre, et les théâtres soumis au contrôle financier prévu au décret du 30 octobre 1935.

(120) Cf. N.E.D. « *Les théâtres nationaux en France* » N° 1869 p. 31.

(121) Cf. *infra* chap. III § II

Lorsque l'aide des administrations centrales devient très importante, atteignant jusqu'à 50 % de la charge financière, l'agrément et le contrôle cèdent généralement le pas à la participation du pouvoir centrale à la gestion, à l'association de l'Etat et des collectivités locales, à laquelle viennent parfois se joindre de tierces personnes, privées. Les maisons de la culture constituent le meilleur exemple de cette substitution de l'association au contrôle (122). Mais dans ces derniers cas l'association semble avoir été recherchée pour elle même et non pour instaurer un nouveau contrôle encore plus efficace. Il n'y a pas seulement volonté d'aide et de contrôle mais aussi volonté d'instaurer entre les pouvoirs publics et entre les pouvoirs publics et les personnes privées un nouveau type de relations qu'il convient à présent d'aborder.

(122) Cf. *infra* chap. III § II.

CHAPITRE III

Association et Participation

L'administration consultative, pas plus que les contrôles établis sur les activités culturelles d'intérêt général ou les organismes subventionnés, ne suffisent à établir une véritable collaboration entre les divers protagonistes de l'action culturelle et leur étude ne suffit pas à rendre compte du véritable mouvement d'association et de participation qui pousse tous ces protagonistes les uns vers les autres. Ainsi se trouve démontré par les faits le caractère global de la culture, et même doublement global puisque son développement nécessite la mobilisation de tous les facteurs culturels matériels, institutionnels et humains, et qu'elle nécessite cette mobilisation sous sa forme la plus dynamique et positive, la participation aux décisions chaque fois que cela se peut, et non la simple exécution de consignes impératives.

L'étude de cette tendance montrera comment certaines formes du droit privé, essentiellement l'association, mais aussi la fondation semblent se prêter le plus naturellement à l'association et à cette participation des agents culturels. La démonstration la plus probante du phénomène vient du recours des administrations elles-mêmes aux formes du droit privé, en l'absence de toute participation privée ; il convient cependant de souligner que ce recours aux formes du droit privé est également encouragé, dans certains cas, par la tendance au démembrement déjà signalé par ailleurs, cette tendance poussant à choisir des formes du droit privé dans des cas où les formes administratives décentralisées seraient probablement viables.

La tendance à l'association et à la participation se manifeste entre toutes les catégories d'agents culturels. Elle se manifeste tout d'abord entre les agents culturels privés, qui se regroupent en organismes représentatifs ; ces regroupements (1) se voient

(1) Mouvements de jeunesse et d'Education populaire, gens de lettres, auteurs et compositeurs, musiciens, etc...

souvent reconnaître un rôle consultatif, un rôle de défense des intérêts de leurs adhérents, ou même un certain rôle public pour la défense, auprès des tribunaux, qui de la moralité de la jeunesse, qui des intérêts des artistes et de l'art (2). Il n'y a pas encore ici véritablement association avec les pouvoirs publics, ni participation permanente et structurelle à la réalisation d'une œuvre commune.

Par contre il convient de s'intéresser à l'association des administrations centrales entre elles, des collectivités locales entre elles des administrations centrales ou locales et des personnes privées, et enfin à l'association tripartite des administrations centrales simultanément avec des collectivités locales et des personnes privées.

Certaines de ces associations sont appelées à jouer un rôle considérable et toujours croissant, notamment les associations tripartites Etat-collectivités locales - personnes privées, d'autres sont d'un intérêt moindre et seront examinées plus rapidement, quelques exemples servant alors à illustrer le phénomène.

§ 1 - L'Association des Administrations Centrales Entre Elles.

Cette coopération entre administrations centrales est remarquablement développée en matière d'action culturelle à l'étranger et tout particulièrement entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Education nationale — Elle emprunte parfois la forme d'une association de 1901.

Ainsi l'Office national des universités et écoles françaises, fondé le 20 janvier 1910 pour organiser des échanges de professeurs, assistants et lecteurs, entre les établissements français et étrangers, fonctionne comme une association de 1901 gérée par les chefs de services des ministères intéressés, les recteurs d'académie, et directeurs des grandes écoles (3). Son budget est alimenté par les cotisations de ses membres, certains dons, et complété par une subvention de l'Education nationale.

§ 2 - L'Association des Collectivités Locales Entre Elles.

L'Encouragement de ce Mouvement Par L'Etat.

Cette association prend fréquemment, nous l'avons vu, la forme des organismes intercommunaux classiques et plus particuliè-

(2) Mais une simple association pour la défense de l'esthétique se voit d'ailleurs reconnaître un intérêt à agir, en matière de permis de construire, même en l'absence de toute reconnaissance officielle de son rôle (C.E. 14 déc. 1951 « *La société pour l'esthétique de la France* » Lebon p. 599).

(3) Pour son fonctionnement cf II^e partie, le ministère des Affaires étrangères I. B).

rement des syndicats de communes. Il en fut ainsi du « centre dramatique de l'Est », des « spectacles de l'Etang de Berre » de « l'Antenne culturelle » de la banlieue sud (4), plus ou moins encouragés par l'Etat ; mais, là aussi, le mouvement d'association peut emprunter sa forme au droit privé, et il arrive que des collectivités locales forment un groupement de droit privé. C'est le cas de la Réunion des Théâtres Lyriques Municipaux de France (R.T.L.M.F.), groupant les théâtres lyriques de douze villes, jugés les plus dignes d'encouragement. Il ne s'agit pas là d'un établissement public du type de la Réunion des théâtres lyriques nationaux, mais d'une entente intercommunale sous forme d'association de droit privé. Ce groupement favorise la collaboration entre ses membres, et détermine l'emploi à faire de la subvention de l'Etat à la décentralisation lyrique (5). C'est avec cette association que traite l'Etat pour la définition de sa politique en matière de soutien aux théâtres lyriques municipaux, selon une politique sélective et qualitative décidée en 1964 lorsque fut constituée la Réunion des Théâtres Lyriques Municipaux. Les théâtres de la Réunion se répartissent chaque année la subvention, en fin de saison, en fonction des résultats de la saison, jugés par une commission nationale en fonction de l'effort fait pour la création d'œuvres nouvelles, l'élargissement du public, la découverte de nouveaux talents et au vu de rapports d'inspection et de l'état de l'opinion éclairée. Grâce à cette Réunion à laquelle vont toutes les faveurs de l'Etat, il s'établit ainsi une bénéfique émulation entre les théâtres et les municipalités membres. La Réunion elle même assure son fonctionnement administratif grâce à une subvention annuelle de l'Etat (6).

§ 3 - Association Tripartite entre l'Etat, les Collectivités Locales et les Personnes Privées : Les Maisons de la Culture.

C'est ce type d'association qui tend à prendre le plus d'importance car les pouvoirs publics y ont à présent systématiquement recours pour la réalisation de leur politique de décentralisation et d'animation culturelles. Les impératifs de l'animation sont plus particulièrement responsables de l'adoption de la forme de l'association de 1901 pour le fonctionnement de ces réalisations collectives. Trois réalisations similaires, et complémentaires tendent à intéresser l'ensemble de la population et du territoire : les maisons de la culture, les maisons de jeunes et de la culture, et les foyers ruraux. Dans ces trois cas les méthodes employées sont

(4) Cf. seconde partie, titre II.

(5) Environ 2.800.000 F en 1965 et en 1966 cf. J.O. 2 avril 1966 docts. Ass. Nat. Annexe 1612 p. 535.

(6) Dix mille francs de subvention de fonctionnement en 1966.

les mêmes, tendant à l'association et à la participation de tous les protagonistes. On peut simplement remarquer que selon les trois types énumérés ci-dessus la participation des pouvoirs publics à la gestion est plus ou moins prononcée. Cependant dans tous les cas la forme d'association de 1901 tend à préserver la participation de tous les intéressés à la gestion administrative et la liberté culturelle des animateurs et des adhérents de ces institutions. Très fréquemment le programme des activités culturelles et autres est décidé par les seuls adhérents, par dialogue avec les animateurs, les représentants des différents pouvoirs publics ne participant qu'à la gestion administrative et financière de ces institutions.

Une étude approfondie des maisons de la culture permettra de suivre de plus près le fonctionnement de ce type d'organismes et dans la mesure du possible d'en dégager la nature (7) - (8).

1. - *L'Edification d'une Maison de la Culture.*

L'initiative du projet vient de la municipalité qui le soumet au ministère des Affaires culturelles. Ce dernier le retient, ou non, selon ses programmes et ses possibilités budgétaires. Si le projet est retenu, l'Etat et la collectivité rechercheront un accord complet sur les principes de base, les buts et les moyens de l'action de la future maison de la culture ; tout particulièrement la municipalité s'engage à financer la construction pour la part qui lui incombe (apport du terrain, plus cinquante pour cent du coût de la construction) ainsi qu'une partie du déficit de l'association de gestion de la maison de la culture (cinquante pour cent également). De même le ministère s'engage à subventionner la construction (pour le restant) et, d'une façon permanente, cinquante pour cent du déficit de l'association de gestion. Il y a donc recherche d'un accord global et durable. L'Association de gestion de la maison de la culture doit être créée préalablement à toute réalisation immobilière ; une fois sa construction achevée elle gèrera automatiquement la nouvelle maison de la culture.

Outre l'étape préliminaire de la constitution de l'association de gestion, la procédure est la suivante :

(7) Pour les maisons de jeunes et de la culture dépendant du ministère de la Jeunesse et des Sports, et pour les foyers ruraux, dépendant du ministère de l'Agriculture, les processus et les problèmes sont pratiquement identiques. Cf. pour les première, deuxième partie, titre II et pour les seconds deuxième partie titre I et chap. III.

(8) La documentation ayant servi de base à cette étude des maisons de la culture, en ce qui concerne leur édification et leur gestion, est constituée de plusieurs notes ronéotypées, mises par le ministère des Affaires culturelles à la disposition des municipalités intéressées ; ces notes étant particulièrement claires et complètes nous les suivrons d'assez près.

- 1) Contacts préliminaires entre responsables de la municipalité et du ministère, éventuellement en présence de personnes intéressées par l'action culturelle, de la municipalité, pour échange de vues et accord sur les principes.
- 2) Etude par la municipalité des conditions démographiques, économiques et culturelles locales de la ville et de son périmètre de rayonnement.
- 3) Délibération du conseil municipal approuvant :
 - a) le principe de la construction d'une maison de la culture.
 - b) l'affectation d'un terrain pour cette construction.
 - c) l'engagement de la municipalité de financer la construction, compte tenu de la subvention de l'Etat qui est de 50 % maximum des dépenses incombant réellement à la municipalité pour le gros œuvre et l'équipement, déduction faite des apports autres que municipaux (dommages de guerre par exemple).
- 4) Transmission des documents cités ci-dessus au préfet en y joignant l'avis de l'architecte - urbaniste de la ville, et la proposition du ou des architectes à qui la ville désirerait confier l'étude des plans et la surveillance de la construction, et dont le choix est soumis à l'accord du ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles
- 5) Transmission de ce dossier, à la Direction du Théâtre et de l'action culturelle par le préfet avec son avis sur l'opportunité d'une telle réalisation (possibilités de financement de la ville, compétence des architectes, etc...).
- 6) Inscription du projet dans le programme des réalisations du ministère, notification à la municipalité de cette inscription, de l'exercice sur lequel les crédits de subventions seront prévus, ainsi que de l'agrément des architectes.
- 7) Délibérations du conseil municipal prenant acte de la notification du ministère et désignant, avec l'accord de ce dernier, les architectes chargés d'établir les avant projets et projets.
- 8) Réalisation des études par collaboration constante entre la municipalité, les architectes désignés, l'architecte conseil de la direction du théâtre et de l'action culturelle, l'inspecteur général et le chef du service de l'action culturelle du ministère, la commission d'Etude des projets de maisons de la culture à la Direction du théâtre et de l'action culturelle.

- 9) Transmission du dossier définitif du projet (plans, devis descriptif et estimatif, etc...), avec plan de financement approuvé par le conseil municipal, au préfet, puis, avec l'avis de ce dernier, à la Direction du théâtre et de l'Action culturelle.
- 10) Approbation du projet par la Direction du théâtre et de l'action culturelle et transmission à la Direction générale de l'Architecture pour présentation au conseil des Bâtiments de France.
- 11) Avis du conseil des Bâtiments de France et retour du dossier à la Direction du théâtre et de l'Action Culturelle.
- 12) Signature de l'arrêté prévoyant octroi de la subvention.
- 13) Envoi du dossier approuvé et de l'arrêté de subvention au préfet qui retransmet à la municipalité.
- 14) Procédure d'adjudication, après approbation des dossiers d'adjudication par la Direction du théâtre et de l'Action culturelle.
- 15) Ouverture du chantier.
- 16) Paiement de la subvention de l'Etat par tranches, sur les travaux effectués, sur présentation des mémoires des entrepreneurs réglés et certifiés par les autorités municipales.

Les nombreux agréments techniques auxquels est soumise l'édification d'une maison de la culture sont subordonnés au respect d'un « programme de construction et d'équipement des Maisons de la culture » publié par la Direction du théâtre et de l'Action culturelle. Ce programme tend à faire des maisons de la culture des lieux de dialogue, d'incitation culturelle, dans lesquels les gens de tous âges et de tous milieux auraient plaisir à rester et à se cultiver. Pour répondre à ces principes, une maison de la culture doit comprendre un grand hall d'entrée et d'accueil, plusieurs salles, de dimensions différentes, de spectacles, de conférences et de réunions, un lieu d'exposition, une discothèque de prêt, une bibliothèque, des locaux annexes de théâtre et d'administration (9). La maison de la culture doit être « polyvalente, accueillante, tentante, confortable et architecturalement symbolique de la qualité des manifestations qu'elle abrite ». Un bar et une garderie d'enfants doivent permettre aux adhérents de faire face aux contingences matérielles et familiales.

(9) Cf. une note photocopée rédigée en janvier 1965 par M. Charpentier, professeur détaché auprès des Affaires culturelles, sur « *Les maisons de la culture* ».

Mais tous ces locaux, aussi confortables et accueillants soient ils, ne sont rien sans une gestion appropriée adaptée à l'animation culturelle.

2. - *Gestion et Animation d'une Maison de la Culture.*

L'édification d'une maison de la culture est bilatérale, l'Etat et la collectivité locale en supportant le coût financier, sauf offre de concours ; sa gestion est plus ou moins tripartite dans la mesure où sont associées à cette gestion des personnalités indépendantes. De plus le directeur de la maison de la culture a des prérogatives propres qui lui assurent une certaine autonomie.

A. *La Gestion de la Maison de la Culture.*

L'immeuble, quoique construit en partie sur fonds de l'Etat est municipal, mais la gestion en est confiée à une association dans laquelle l'Etat et la collectivité ont un nombre égal de représentants (trois chacun, d'après le statut type) et le conseil général un. A côté de ces « membres titulaires de droit » siègent des membres titulaires fondateurs, choisis au moment de la constitution de l'association par les autorités locales et nationales, pour refléter harmonieusement le visage de la collectivité, peuvent enfin être nommées membres titulaires les personnes dont la candidature, présentée par deux membres fondateurs ou trois membres titulaires aura été agréée par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers. Tous ces membres titulaires constituent l'assemblée générale.

L'assemblée générale élit en son sein le conseil d'administration composé de six membres titulaires de droit, représentants de l'Etat et des collectivités locales (commune et département) et de neuf membres non titulaires. Enfin le conseil d'administration choisit parmi ses membres un bureau, avec un président à sa tête.

Le conseil d'administration décide de la création des emplois nécessaires, du montant des rémunérations, mais cette décision doit être approuvée par l'assemblée générale lors de l'examen du budget.

Il en est de même du programme d'activités et du budget de réalisation, proposés chaque année par la direction (10) au bureau et au conseil d'administration, incorporés au budget général de l'association et soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Enfin c'est le conseil d'administration qui nomme le directeur, après agrément du ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles.

(10) Cf. *Infra B*).

Toute modification des statuts de l'association n'est valable qu'après approbation par le ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles. Les règlements intérieurs doivent être soumis à l'approbation du ministre des Affaires culturelles ainsi que les délibérations de l'assemblée générale ou du conseil d'administration lorsqu'elles impliquent des questions de principe général définies par les statuts ou règlements intérieurs.

L'association doit tenir au jour le jour une « comptabilité - deniers » par recettes et dépenses, et une « comptabilité - matière » en se conformant à des circulaires et directives du ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles.

Le programme d'activités et le budget sont adressés chaque année par le président à la municipalité et au ministre d'Etat après leur approbation par l'assemblée générale. En fin d'année il est adressé à la municipalité et au ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles un rapport d'activité détaillé ainsi que le compte d'exploitation relatif à l'exercice. Enfin les comptes et la gestion de l'association sont soumis aux vérifications de l'Inspection des finances.

B. L'Animation de la Maison de la Culture.

Elle est le fait d'un directeur nommé par le conseil d'administration après agrément du ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles (11). Le statut type des maisons de la culture s'efforce de répondre aux nécessités de sa tâche. Ainsi le directeur dispose de l'ensemble du personnel, et le président lui accorde toute délégation de pouvoirs nécessaires (art. 16). Le directeur et le personnel de secrétariat assurent toutes les tâches d'élaboration, de préparation des programmes d'activité et leur réalisation : pour cela le directeur propose chaque année au bureau et au conseil d'administration un programme d'activité et un budget de réalisation, ils sont incorporés au budget général de l'association et soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Après approbation de ce programme, le président est tenu de mettre à la disposition du directeur les moyens nécessaires à sa réalisation, dans la limite des prévisions budgétaires, et en particulier de donner au directeur les délégations de signature nécessaires... Le directeur est responsable devant le conseil d'administration et l'assemblée générale de la réalisation du programme d'activités. En fin d'année il sou-

(11) Un centre de formation des animateurs doit être créé dont le statut n'est pas encore fixé, certains demandant qu'il soit « cogéré » par les mouvements d'éducation populaire. Un « centre national de diffusion culturelle », association de 1901 subventionnée aide à l'organisation et à la coordination sur le territoire national de spectacles, expositions, concerts, etc...

met à l'assemblée générale un rapport d'activités (art. 17). Pour les besoins de l'animation le directeur collabore avec un délégué élu par les membres de chaque « section d'activité » de la maison de la culture, ces délégués informant le directeur des goûts et des désirs des adhérents participant aux diverses activités.

En vertu de ces dispositions le directeur est véritablement l'animateur de la maison de la culture, dont il propose le programme d'activité qu'il est ensuite chargé de réaliser sous sa responsabilité.

Juridiquement le directeur n'est qu'un salarié de l'association ; il peut se trouver en conflit avec cette dernière, à propos du partage des compétences avec le président du conseil d'administration, mais surtout à propos de l'orientation à donner aux activités de la maison de la culture. Les directeurs des maisons de la culture sont actuellement tous issus des centres dramatiques nationaux, habitués aux formes nouvelles de l'action culturelle, à des répertoires « engagés », et sensibilisés aux nouveaux impératifs de la culture populaire ; très jaloux de leur autonomie, généralement reconnue, ils se heurtent parfois à des municipalités soucieuses de contrôler d'assez près l'action de maisons de la culture dont elles supportent l'essentiel de la charge financière.

Les municipalités, en nommant au départ les membres titulaires fondateurs qui constituent une partie importante des assemblées générales et des conseils d'administrations, peuvent s'assurer un certain contrôle de l'association ; de leur côté les directeurs jouissent de leur prestige personnel et aussi de la garantie que leur confère l'agrément du ministère des Affaires culturelles. Cette opposition, qu'une tolérance réciproque réduirait, prend parfois l'allure d'une lutte entre deux types de cultures, voire entre deux classes, les statuts types prévoient que dans ce cas le ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles arbitre le conflit (statuts-types art. 17 dernier alinéa), (12).

C. La Nature et le Régime Juridique des Maisons de la Culture.

Deux éléments composent une maison de la culture. L'Association de gestion et les Bâtiments.

1. - L'Association de Gestion.

L'association est bien entendu un organisme de droit privé auquel participent d'ailleurs, comme administrateurs et membres

(12) Cet arbitrage semble, actuellement jouer en faveur des directeurs (cf. avant-propos).

de l'Assemblée générale des personnalités privées, et comme adhérents les innombrables personnes qui participent aux activités de la maison de la culture et paient une cotisation à cet effet (13). Cependant la participation extrêmement poussée et permanente des pouvoirs publics à cette association, l'agrément des statuts et du directeur, l'engagement des pouvoirs publics d'apporter une aide financière constante en supportant le déficit budgétaire, la rédaction d'une convention entre la municipalité et l'association pour fixer les modalités de la mise à la disposition de celle-ci, gratuitement, des locaux de la maison de la culture, l'obligation de neutralité politique et confessionnelle affirmée dans les statuts types (14) font de ces maisons un instrument essentiel de réalisation de la politique culturelle de l'Etat, et font indiscutablement participer ces associations à la gestion d'un service public. Ce caractère de mission de service ne peut manquer d'influer sur le régime des travaux d'édification des maisons de la culture, et sur celui des bâtiments eux-mêmes qu'il convient à présent d'examiner.

Les maisons de la culture peuvent tout d'abord bénéficier de l'expropriation, comme d'ailleurs d'autres réalisations socio-culturelles confiées à des associations de droit privé (15). Les travaux étant effectués dans un but d'utilité générale, pour le compte et sous le contrôle des collectivités locales et sur des immeubles leur appartenant, sont indiscutablement des travaux publics.

2. - *La Nature Juridique des Locaux des Maisons de la Culture.*

Après l'achèvement de leur construction les maisons de la culture deviennent propriété des collectivités locales et d'elles seules. Le problème se pose alors de leur appartenance au domaine privé ou au domaine public des municipalités, problème n'ayant pas encore été tranché, à notre connaissance, par la jurisprudence.

(13) Il faut souligner que les simples adhérents (bénéficiaires des activités) ne participent pas à l'assemblée générale, ni, par voie de conséquence, à la gestion administrative des maisons de la culture, mais par l'intermédiaire des délégués auprès du directeur (cf. supra), désignés pour chaque type d'activités, ils peuvent participer à la définition du programme d'activités.

(14) A cette fin il n'est accordé au sein des organes des maisons de la culture, aucune représentation de droit aux diverses associations culturelles et d'éducation populaire ; mais des conventions peuvent intervenir avec certaines d'entre elles, avec l'acceptation du directeur et du bureau de la maison de la culture, pour la mise à leur disposition de locaux et de matériel pour un temps déterminé en échange d'avantages consentis par les dites associations, et pour les activités concernées, à tous les adhérents de la maison de la culture (titre IV du règlement intérieur type).

(15) Pour les Auberges de jeunesse cf. C.E. 20 décembre 1938 Lebon p. 962. Cambiéri.

La compatibilité de la culture et du service public, en dehors même des services publics culturels organiques classiques, n'est aujourd'hui plus contesté ainsi qu'il a déjà été explicité dans cette étude (16). Il existe bien un intérêt général culturel, une mission culturelle générale confiée par le décret du 24 juillet 1959 au ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles (17).

Cette mission n'est plus une simple mission de conservation mais aussi de diffusion, or, dans toute la politique culturelle de l'Etat depuis une dizaine d'année les maisons de la culture, comme les maisons de jeunes et de la culture en matière de jeunesse, constituent l'un des éléments essentiels sinon l'essentiel de cette politique. Il semble donc indiscutable qu'il y ait affectation de ces maisons à un service public, culturel (18). L'aménagement spécial n'est pas à démontrer puisque toute la procédure d'édification des maisons et tout particulièrement les divers agréments techniques, tendent à faire respecter des normes d'aménagement extrêmement strictes (19).

Le seul obstacle éventuel à la reconnaissance de la domanialité publique de la maison de la culture reste donc l'utilisation exclusive du bâtiment par une association de 1901. Cette utilisation exclusive par une association privée constitue, dans le domaine voisin des stades appartenant à des collectivités publiques, le critère déterminant de la domanialité : ainsi dans l'arrêt « ville de Toulouse » (C. E. 13 juillet 1961 A.J.D.A. 1961 467) l'utilisation privative non exclusive permet la domanialité publique, alors que dans l'arrêt « Société du vélodrome du parc des Princes » (C. E. 26 février 1965 R.D.P. 1965. 506 Concl. Bertrand), où l'utilisation par le locataire était exclusive, le Conseil n'a pas retenu la domanialité publique, fondant le caractère administratif du contrat de location sur la seule présence de clauses exorbitantes.

Une extension un peu trop rapide de la jurisprudence concernant les stades aux maisons de la culture et aux divers équipements socio-culturels des collectivités locales permettrait donc de leur dénier le caractère de domaine public. En fait il ne semble

(16) Cf. C.E. 11 mai 1959 Dauhin D. 1959. 314 Concl. Mayras.

(17) « *Rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français. Assurer la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent* ».

(18) La jurisprudence a d'ailleurs sanctionné le non respect de cette affectation de fait dans le cas d'un foyer rural construit avec l'aide et l'agrément du ministère de l'Agriculture et détourné de son objectif au bénéfice de l'intérêt particulier et non exclusivement culturel d'une association constituée et présidée par le maire : Assoc. « Le foyer rural de La Caillère » - 26 février 1960. Trib. admin. de Nantes p. 755.

(19) Cf. supra I. l'Edification de la maison de la culture.

pas que l'assimilation soit possible. Les clubs sportifs titulaires de la location exclusive d'un stade y organisent des spectacles sportifs, dont le caractère de service public est douteux (20) ; à la différence de la pratique du sport proprement dite, ces spectacles sportifs sont payants et constituent pour l'association une source de revenus parfois considérable, enfin les stades sont susceptibles d'une exploitation directe par les collectivités publiques. Il n'en est pas de même des maisons de la culture ainsi d'ailleurs que des maisons de jeunes des foyers ruraux (etc...), dont l'animation requiert la participation privée.

L'association - maison de la culture, l'association - maison des jeunes et de la culture, l'association - foyer rural, constituent des organismes excluant tout objectif lucratif, et n'organisent pas de spectacles payants pour une clientèle extérieure, mais essentiellement des activités culturelles pour des membres adhérents et participants. L'utilisation des bâtiments culturels est impossible sans ces associations, car ils sont conçus en fonction d'elles et réciproquement. Au lieu d'être une occupation exclusive et donc quasi privative du domaine, la gestion des bâtiments par les associations ici concernées constitue leur utilisation normale. D'ailleurs la participation des pouvoirs publics à ces associations, les obligations très strictes qui leur sont imposées, tout particulièrement sur le plan de leur neutralité politique et confessionnelle garantissant ainsi, en fait, le libre accès de la maison de la culture à chacun, prouvent qu'on les assimile bien à un procédé de gestion du service public. Dans ce cas l'utilisation exclusive de la maison de la culture par une association de 1901 ne devrait pas faire obstacle à la reconnaissance de son appartenance au domaine public.

3. - *La Nature de la Convention Entre la Municipalité et l'Association de Gestion de la Maison de la Culture.*

Si, en fonction du raisonnement précédent, l'on reconnaît le caractère de domaine public des bâtiments de la maison de la culture, la convention en conférant l'occupation à une association est un contrat administratif relevant de la compétence des juridictions administratives, par détermination de la loi (Dt. L. du 17 juin 1938).

Si par contre l'on reconnaît le caractère de domaine privé des mêmes locaux, il est très probable que la convention se verrait cependant reconnaître un caractère administratif. En effet l'on peut voir d'une part dans la convention la concession à l'associa-

(20) Cf. DE LAUBADÈRE T III N° 647 et 679

tion de l'exécution même du service public culturel (21), d'autre part la convention type entre une municipalité et une maison de la culture contient des clauses qui sont véritablement exorbitantes d'un contrat de location de droit commun. En effet l'association a la jouissance *illimitée et gratuite* du dit immeuble, moyennant son engagement de ne l'utiliser que pour des manifestations culturelles, toute activité politique ou confessionnelle étant interdite ; enfin la municipalité garde le droit de dénoncer la présente convention au cas où l'Association ne remplirait pas ou ne serait pas en mesure de remplir les obligations prévues, sous réserve d'un préavis de six mois. Il y a donc là un ensemble de clauses destinées à garantir l'exécution du service public par l'association.

§ 4. - **Association bipartite entre les Pouvoirs Publics (Etat ou Collectivités Locales) et des Personnes Privées (Physiques ou Morales) : La Cogestion et les Fondations.**

Les deux meilleurs exemples d'associations bipartites, tous deux importants en matière culturelle, sont la « Cogestion », en matière d'éducation populaire, d'œuvres universitaires et les fondations déjà amplement développées dans cette étude (supra chap. II). Les organes directeurs des fondations comprennent souvent, à côté de personnes privées, représentant parfois des groupements culturels, des représentants, sinon même des dirigeants de divers services publics culturels, permettant ainsi d'associer, dans une forme de droit privé les pouvoirs publics et certaines personnes privées à l'action culturelle poursuivie au moyen de fonds privés.

C'est en partie pour parvenir au même résultat, mais avec des fonds publics, qu'ont été créés, par démembrement de l'administration les associations satellites de la direction générale de la coopération culturelle au ministère des Affaires étrangères (cf. supra II^e partie Titre I. Chap. III).

La Cogestion

La cogestion permet d'associer, sous forme d'une association de 1901 des représentants de l'administration à ceux des mouvements et associations de jeunesse et d'éducation populaire. Cette association a souvent pour raison d'être la gestion d'un fonds affecté par l'Etat à une tâche en rapport avec la jeunesse et l'éducation populaire.

La cogestion, que l'on retrouve dans d'autres domaines, concernant en particulier la gestion des œuvres destinées aux étu-

(21) Cf. arrêt Epoux Bertin - C.E. 20 avril 1956 - Rec. Lebon-167.

dants, est particulièrement développée dans le domaine du ministère de la jeunesse et des Sports, car elle correspond aux exigences de participation des intéressés. Dans ce domaine les organismes de cogestion ont été généralement créés à l'initiative du Haut comité de la jeunesse, pour permettre à l'administration d'encourager certaines activités des jeunes sans susciter de méfiance ou d'opposition de leur part. L'Office France-Allemand de la Jeunesse (O.F.A.J.) est à rattacher à ce type de réalisations, quoique son caractère international, l'ampleur de ses objectifs et de ses réalisations effectives en fassent une expérience particulière.

1. - *Les Premières Expériences de Cogestion (22).*

L'association de cogestion pour les déplacements à but éducatif, « COGEDEP », fut créée en 1959. Regroupant trente-cinq organisations, elle est administrée par un conseil d'administration réunissant douze représentants des organismes de jeunesse et huit des administrations. Chaque projet de déplacement, étudié par un groupe de travail au sein du COGEDEP, est ensuite adopté par le conseil d'administration et sa réalisation en est confiée à l'une des organisations membres, sous la forme d'une convention. Le président du groupe de travail concerné ainsi que le conseil d'administration exercent ensuite un contrôle souple sur la réalisation du projet par l'association qui a ainsi bénéficié de l'aide du COGEDEP.

« Cotravaux », créé en 1959 également, est une association de cogestion qui cherche à favoriser le travail volontaire des jeunes.

L'« A.T.I.R.A. », association technique interministérielle des transports, créée en 1963, s'intéresse à l'organisation même des transports de jeunes.

L'« U.C.P.A. », union nationale des centres sportifs de plein air, est issue de la fusion en 1965 de l'Union nationale des Centres de Montage, et de l'Union Nautique Française.

Le « FONJEP » ou fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, créé en 1964, est en fait chargé d'une tâche essentielle. Administré par un conseil composé de douze représentants des bénéficiaires et de onze des organismes bailleurs de fonds (23).

(22) Cf. Alain BEAUGIER « *politique de la jeunesse* », opus cit. p. 49 et s.

(23) Le ministère de la Jeunesse et des Sports, celui de la Santé Publique, la Fédération des organismes de sécurité sociale, l'Union nationale des caisses d'allocations familiales et certaines municipalités, cf aussi « *Le Monde* » 20, 21, 22 fév. 1965 « *l'animation culturelle* » par Claude FLEOUTER.

Ses statuts lui assignent comme objectif « de faciliter la rétribution, même en cours de formation, d'éducateurs permanents employés pour la gestion et l'animation d'équipements créés ou pris en charge par des organisations de jeunesse et d'éducation populaire ». Les associations bénéficiaires doivent s'engager à assurer elles-mêmes au moins 50 % du traitement de leurs animateurs permanents.

II. *L'Office Franco-Allemand de la Jeunesse.*

Il s'agit là d'une cogestion particulière puisqu'elle est étendue au plan international. S'il y a association de personnalités privées et de représentants de l'administration, il y a de plus association d'administrateurs allemands et français.

Créé par l'accord du 5 juillet 1963 (24), en application du traité du 22 janvier 1963 relatif à la coopération franco-allemande ; l'office a pour but (art. 2) de « resserrer les liens qui unissent les jeunes des deux pays » par l'organisation de rencontres, de placements, échanges, stages, séjours d'études, manifestations artistiques et par la diffusion de la langue de chacun des partenaires. Il semble ressortir de l'Article 3 de l'accord constitutif, que l'Office a le statut d'une institution internationale spécialisée, puisqu'il bénéficie pour cela des immunités et privilèges « figurant aux paragraphes 3, 4, 7, 9 et 31 de la convention adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 21 novembre 1947 sur les immunités et privilèges des institutions spécialisées ». L'Office jouit de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion et d'administration. Il dispose (art. 4) du fonds commun franco-allemand prévu par le traité du 22 janvier 1963, alimenté à part égale par chaque gouvernement. Il intervient (art. 5) par voie de subventions accordées soit à des collectivités publiques, soit à des groupements privés ; il peut, de plus, organiser lui-même des activités de coopération et d'échange.

L'Office est administré par un conseil d'administration où siègent dix membres par pays, désignés par les gouvernements, à raison de quatre membres pour les administrations publiques, et six pour les personnalités qualifiées et les dirigeants d'organisations de jeunesse (art. 6). Siégeant alternativement en France et en Allemagne, et présidé dans le premier cas par le ministre français de la jeunesse et des Sports et dans le second par le ministre de la Famille et de la jeunesse du gouvernement fédéral, il se réunit au moins une fois par semestre, ou à la demande conjointe des deux ministres. Le conseil d'administration décide (art. 9) du pro-

(24) J.O. 4 août 1963.

gramme des activités, du budget, approuve le rapport du secrétaire général et lui donne quitus sur rapport de deux commissaires aux comptes choisis avec l'accord des deux gouvernements. L'exécution des décisions du conseil d'administration est confiée à un secrétaire général et une secrétaire général adjoint, nommés pour cinq ans par accord des deux gouvernements. Deux directeurs de sections, l'un à Paris et l'autre à Bonn, nommés par accord pour cinq ans, après avis du conseil d'administration, ont pour tâche de mettre en œuvre le programme arrêté par le conseil d'administration (art. 15) et sont habilités, à cet effet, à ester en justice, à passer des contrats, à acquérir des biens mobiliers et à en disposer ; en matière immobilière, les directeurs agissent sur délégation du secrétaire général de l'Office (art. 14).

Auprès de chaque section, peut être constitué un comité consultatif ayant pour mission de donner un avis sur la mise en pratique du programme adopté par l'Office chaque fois que le directeur l'estime nécessaire.

Du côté français, l'Office collabore très étroitement avec le ministère de la Jeunesse, outre la présidence des réunions en France de son conseil d'administration par le ministre de la jeunesse et des Sports. Ce sont les services du ministère de la jeunesse et des Sports qui instruisent les demandes de subventions au titre de l'Office, ce dernier ne bénéficiant pas de services centraux et extérieurs suffisants (25). Grâce à cet office, en 1965, 300.000 jeunes allemands ou français originaires à peu près pour moitié de chaque pays, ont ainsi effectué des séjours fort bien organisés, dans les deux pays, avec la participation des divers mouvements de jeunesse et organismes d'éducation populaire des deux pays.

Cette cogestion entre l'administration et les groupements privés, étendus aux relations internationales est très caractéristique de l'évolution de l'action administrative. Il convient à présent d'en tirer la conclusion sur le plan, le plus général, de la théorie du Service Public.

(25) Circulaires N° 65. 85 du 12 janv. 1965 (Jeunesse et Sports) pour les sessions « découverte de l'Allemagne » ; 65-142 du 25 août 1965 (Jeunesse et Sports) pour l'instruction des projets d'échanges ; et 189 du 16 janvier 1964 (Jeunesse et Sports) concernant les relations des associations et des services extérieurs du ministère de la Jeunesse et des Sports avec l'Office Franco-Allemand de la Jeunesse.

CONCLUSION

Culture et Service Public

L'étude organique des interventions culturelles et l'analyse des divers procédés juridiques utilisés, ont largement démontré l'ampleur de l'action culturelle des pouvoirs publics. Il importe à présent de poser le cadre juridique d'ensemble de ces interventions, de trouver le critère expliquant le mieux leur statut, si faire se peut, en somme de placer la culture dans la théorie du service public.

Il peut être intéressant, à propos de la culture et en fonction des institutions culturelles, de revenir d'abord sur la place de la notion de service public dans le droit administratif français actuel. Ainsi seront nous amenés à souligner successivement l'inadéquation particulière de la notion classique de service public à l'action culturelle des pouvoirs publics, puis le rôle important de la notion de mission de service public.

CHAPITRE I

L'Inadéquation Particulière de la Notion Classique de Service Public en Matière d'Action Culturelle.

§ I. La Notion Classique de Service Public et son échec sur un plan général.

La notion classique de service public, définie par l'école de Bordeaux avait pour elle sa clarté et son harmonie parfaite avec l'administration de l'Etat libéral du début du siècle. La définition du service public était à la fois organique — institution publique employant des agents publics et utilisant des moyens de droit public y compris les deniers publics qui lui étaient pratiquement réservés —, fonctionnelle et matérielle — la fonction des organes publics, définie par les organes politiques, consistait à produire des services publics conçus au sens matériel et insusceptibles d'être fournis par des organes privées.

A son plus bel âge la notion devait déjà admettre des exceptions, rares il est vrai, ainsi pour les concessions, confiant la gestion d'un service public à un particulier, ou pour l'emploi de procédés de droit privé par l'administration (C.E. 31 juillet 1912 Société des granits porphyroïdes des Vosges. Lebon 909 concl. Blum). La brèche s'agrandit avec le temps, la notion d'utilité générale venant remplacer celle de service public pour justifier l'application du régime des travaux publics, (C.E. 10 juin 1921 — commune de Monségur Lebon p. 573), puis la notion se vida rapidement d'une grande partie de son sens, la gestion privée devenant la règle pour les services publics industriels et commerciaux, voire sociaux ; inversement, certains organismes privés se voyaient reconnaître des « missions de service public », bénéficiant à ce titre de l'application de certaines règles du droit administratif, au point que la mission de service public fondée sur une conception essentiellement matérielle et non plus organique du service public est devenue le critère de base de droit administratif français (1).

(1) Cf. *Infra*.

§ II. L'Inadéquation Particulière de la Notion Classique de Service Public aux Activités Culturelles.

La notion classique, organique, de service public pouvait convenir à la rigueur, aux activités culturelles de l'Etat libéral et tout particulièrement aux activités de conservation : musées, monuments historiques et bibliothèques, elle devait déjà céder le pas à la concession en matière de théâtres nationaux. Elle ne convient plus du tout aux activités culturelles de la société actuelle.

La culture en effet n'est pas un produit de l'administration mais un produit de la société, l'administration ne pouvant qu'en faciliter l'élaboration sur le plan matériel. Produit et instrument de l'évolution, la culture accepte mal l'emprise de l'Etat, ce qui, sur le plan juridique, aboutit à constater l'inadéquation de « l'impérium ». La culture, sous la forme dynamique de l'action et de l'animation culturelles ne « se donne » pas (à la différence de l'enseignement), et encore moins ne s'« ordonne ». Aussi les institutions publiques, les agents publics et les moyens de droit public sont-ils insuffisants à développer l'action culturelle et, par elle, la culture elle-même. La participation libre des individus intéressés, à l'échelon individuel ou collectif, devient nécessaire, ce qui remet en cause la notion organique classique de service public.

CHAPITRE II

La Mission de Service Public

La nouvelle notion de service public moins organique que la précédente, quoiqu'elle laisse subsister un certain lien organique avec l'administration (cf. Infra Paragraphe II) admet d'une façon assez large l'application du droit administratif aux activités privées, elle seule est susceptible de justifier l'emploi de procédés administratifs dans certains domaines de l'action culturelle. Le problème se pose alors de savoir quand une activité d'utilité publique se voit reconnaître une mission de service public et entre ainsi, au moins partiellement dans le domaine d'application du droit administratif.

§ I. La Mission de Service Public Instrument d'Unification du Droit Administratif.

Seule la mission de service public rend compte de certaines applications, jugées exceptionnelles à l'origine, du droit administratif aux activités privées.

La mission de service public justifie certaines interventions de l'administration dans le fonctionnement d'organismes privés. Tout d'abord la mission de service public justifie par exemple la création d'une fondation par l'administration ; ainsi la création de la fondation internationale de la cité universitaire de Paris, œuvre privée concourant au service public de l'Education nationale est légale et ne saurait donner lieu à indemnité en faveur des commerçants et des particuliers lésés dans leurs intérêts (1). La même mission de service public justifie la modification administrative du

(1) C.E. 27 février 1942 Mollet et autres, Lebon p. 67.

statut d'un organisme privé concourant à l'exercice d'un service public (2).

Seule la participation d'organismes privés à une mission de service public justifie l'emploi en leur faveur de procédés exorbitants du droit public. Il en fut jugé ainsi en matière culturelle comme en d'autres matières : ainsi la réquisition avait pu être utilisée, par les pouvoirs publics au profit de l'Institut des hautes Etudes cinématographiques quoique ce dernier revête la forme d'une association de 1901, l'institut devant être regardé « comme un établissement chargé de la gestion d'un service assimilable à un service public » (3).

De la même façon l'expropriation a pu être prononcée au profit d'une auberge de jeunesse (4), un simple intérêt général suffisant dans ce dernier cas à justifier l'expropriation.

Enfin la même jurisprudence tend à se manifester en matière de travaux publics (cf. Supra III^e partie), certains travaux entrepris par des particuliers, dans un but culturel général (casinos pour leurs activités culturelles) par suite d'un accord avec la municipalité, se voyant reconnaître par la jurisprudence la nature de travaux publics. La doctrine semble maintenant unanime pour considérer, à la suite des arrêts « Efimieff » et « Mimouni » (5), que les travaux accomplis sur les monuments historiques privés, correspondant à une mission de service public constituent désormais des travaux publics, modifiant en cela la jurisprudence « commune de Sarlat » (6).

C'est dans la mesure où la S.N.E.P. établissement public industriel et commercial fut considéré par la Cour de Cassation comme « gérant un service public », le service public étant compris ici au sens matériel du terme, proche de celui de « mission de service public » que la Cour de Cassation a refusé de lui appliquer les voies d'exécution du droit commun et notamment la saisie arrêt

(2) C.E. 13 décembre 1940 Rousselier Lebon p. 227 à propos de la modification en vertu d'une loi générale de pleins pouvoirs en matière économique des statuts du Centre national d'expansion du tourisme.

(3) C.E. 21 nov. 1947 Castex Lebon 433.

(4) C.E. 20 décembre 1938 Cambiéri Lebon 962.

(5) T.C. 28 mars 1955 Efimieff J.C.P. 1955 8786 note Blaevoët, Rev. admin. 1955 285 note Liet-Veaux.

C.E. 12 avril 1957 Mimouni D. 1957 413 concl. Tricot.

(6) C.E. 13 février 1942 D.C. 1942 167 note P.L.J. ; sur l'extension de la notion de T.P. Consécutive à la jurisprudence Efimieff et Mimouni cf. Josse « coup d'arrêt à la dégradation continue de la notion de marché de travaux publics » E.D.C.E. » 1956 p. 34 ; FOURNIER et BRAIBANT « extension de la notion de travaux publics » A.J.D.A 1957 chron. p. 272 ; R. BRICHET J.C.A. fasc. 465 N° 84 et 85.

(Cass. 9 juillet 1951). Les mêmes considérations de mission de service public, jointes il est vrai au souci de protéger les intérêts financiers de l'Etat, expliquent les dispositions particulières du statut de l'A.F.P., dont nous avons vu qu'elle n'était pas un établissement public mais un organisme très particulier, dit par certains « d'intérêt général », relatives aux sanctions éventuelles d'une mauvaise gestion ou à la surveillance de cette gestion.

Enfin, et cela est capital, le Conseil d'Etat a admis, dans l'arrêt Palaprat (7) la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre la décision du comité de lecture de la comédie française, organisme culturel privé, parce qu'il était chargé d'une mission de service public, et même de « l'exécution même de la mission de service public confiée à la Société et qui comprend essentiellement la réception et la représentation des pièces » (8).

La mission de service public étant devenu le critère essentiel d'application du droit administratif on ne peut plus faire découler cette application de la forme juridique ou du régime juridique d'une personne de droit moral. Les personnes publiques peuvent désormais revêtir une forme juridique de droit privé (9). Car si certaines formes sont spéciales au droit public, l'établissement public par exemple, les formes du droit privé ne constituent que des techniques d'attribution de la personnalité morale qui ne préjugent en rien de l'attribution du caractère privé ou public à l'organisme intéressé. C'est la conception napoléonienne, prolongée par l'école du service public, attachée à mettre l'action de l'Etat tout à la fois à l'écart et à l'abri du droit privé, qui a poussé jusqu'à présent à faire de l'adoption des formes du droit privé — on devrait plutôt dire du droit commun — un indice de la renonciation au droit public. Ainsi libéré d'une classification trop simple, selon la forme juridique, l'on devrait pouvoir opérer un reclassement des activités auxquelles s'intéressent les pouvoirs publics (9 bis).

C'est à ce reclassement qu'il convient maintenant de s'atta-

(7) C.E. 19 février 1954 D. 1954 495 ; Lebon p. 118 ; J.C.P. 1954 II-8205 note Chapus).

Cf. Chron. de Jean GARAGNON D. 1960 p. 105 « *La comédie française* ».

(8) Note Chapus citée ci-dessus.

(9) Cf. DEMICHEL « *le contrôle de l'Etat sur les organismes privés* » opus. cit. p. 608 et s.

(9 bis) Nous rejoindrions ainsi M. René Chapus (« *Le Service public et la puissance publique* » R.D.P. 1968, p. 235 à 182) dans son souci de simplification des compétences juridictionnelles, attribuant ainsi, à la limite, aux juridictions administratives le contentieux de tous les services publics.

cher pour pouvoir l'appliquer ensuite, éventuellement à l'action culturelle.

§ II. Intérêt général, mission de service public et service public.

Ces trois notions d'intérêt (ou d'utilité) public (ou général), de mission de service public et de service public doivent permettre de classer les différents organismes auxquels s'intéressent les pouvoirs publics.

La première des notions, fort large, est de peu d'utilité car la plupart des activités privées sont d'intérêt général ce qui ne saurait suffire à les classer parmi les activités publiques, ni les organes responsables, même reconnus d'utilité publique, parmi les personnes publiques. Cependant la reconnaissance d'utilité publique justifie déjà l'aide et le contrôle de la part des pouvoirs publics. La frontière entre l'utilité publique et la mission de service public n'est pas toujours nette ; la jurisprudence la trace d'une façon empirique selon des critères qu'elle tire de l'attitude des pouvoirs publics envers les activités concernées.

La mission de service public est par contre une notion beaucoup plus utile, entraînant dans tous les cas certaines applications de droit administratif (cf. § I.). Deux problèmes se posent à son propos, celui de la reconnaissance d'une mission de service public et celui du classement des organes chargés d'une mission de service public parmi les organes administratifs, soumis au droit administratif sauf cas de gestion privée, ou parmi les organes privés chargés d'une mission de service public.

I. La reconnaissance de la mission de service public.

Il s'agit là d'un problème politique car la notion de mission de service public étant extrêmement contingente varie avec le temps, comme celle d'utilité publique d'ailleurs qui consacre cependant une moins grande publicisation de l'activité concernée. Parallèlement à l'action culturelle le tourisme et les loisirs se sont vus progressivement reconnaître le caractère de « missions de service public ». C'est le juge, la plupart du temps qui, au vu des statuts et des compétences des organismes concernés, statue sur le point de savoir s'ils ont été ou non chargés d'une mission de service public par les pouvoirs publics.

L'intérêt principal de la reconnaissance à un organisme privé d'une mission de service public semble être de l'assimiler à une autorité administrative et de permettre le recours pour excès de pouvoir contre une décision prise par lui dans l'exercice de sa

mission (10) ; tout se passe comme si, pour une question déterminée, la puissance publique avait été concédée à un organisme privé. En somme la personne privée devient pour une compétence précise personne publique car elle agit « pour le compte de l'Etat » (ce dernier critère de la personne publique est d'ailleurs essentiel ; T.C. 10 déc. 1956 Audouin, D. 1957.712 concl. Guionin).

Dans tous les cas de reconnaissance d'une mission de service public, il y a association de l'organisme concerné à l'action de l'Etat, cette association se manifeste très généralement par une aide conséquente, et un contrôle de l'Etat. L'analyse de cette aide et de ce contrôle devrait permettre de répartir les organismes chargés d'une mission de service public parmi les organes publics ou parmi les organes privés, sans créer de catégories intermédiaires peu satisfaisantes pour l'esprit et présentant l'inconvénient d'accoutumer juristes et plaideurs, voire les pouvoirs publics et les tribunaux, à un « existentialisme » douteux.

II. *Classement proposé des organismes chargés d'une mission de service public.*

Les deux critères essentiels de classement semblent devoir être le financement de l'organisme et son contrôle. Il s'agit là de critères très concrets que chaque personne est susceptible de saisir et d'après lesquels chacune a l'habitude de juger de l'autonomie réelle d'un groupement, d'une société, voire d'une collectivité. Un financement à majorité publique et des contrôles aboutissant à la perte de l'autonomie de gestion (il ne s'agit évidemment pas de simples contrôles de police, « négatifs » même très poussés) par rapport à l'administration et à ses agents, doivent aboutir à la reconnaissance du caractère public de l'organisme.

Le ministère des Finances est parfaitement en accord avec ces vues, lui qui tend à assimiler parfaitement les activités à forme juridique privée mais à capitaux publics majoritaires, aux entreprises publiques, quant aux contrôles financiers. Une partie de la doctrine soutient d'ailleurs ce point de vue de la nécessité d'un reclassement des divers organismes nés de l'intervention de l'Etat,

(10) Arrêts Monpeurt et Bouguen en matière de comité d'organisation et d'ordre professionnel, arrêt Palaprat à propos du comité de lecture de la comédie française. C.E. 19 février 1954. J.C.P. 1954 II.8205 note Chapus — Tout récemment à propos de l'exercice du droit de préemption sur une propriété par une S.A.F.E.R. (Société privée chargée d'une mission de réforme des structures agricoles) : C.E. 13 juillet 1968. Concl. Bertrand : Les décisions de préemption prises par les S.A.F.E.R. relèvent du contentieux administratif.

selon le critère financier ou le critère du contrôle, tous deux étant d'ailleurs fréquemment associés (11).

La jurisprudence elle-même a d'ailleurs consacré ces critères en négligeant quoiqu'avec quelque réticence, de s'attacher dans certains cas, à la forme privée d'un organisme culturel. Il en est ainsi de l'arrêt Castex, précité (12) à propos de l'Institut des Hautes Etudes cinématographiques, admettant l'exercice du droit de réquisition à son profit, considérant « que cet organisme, quoique constitué sous la forme d'une association déclarée régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 *doit être regardé en raison tant de l'objet de son activité que des règles de son fonctionnement, et notamment de l'étendue de la participation des agents de l'Etat à son administration et au contrôle de ses opérations, comme un établissement chargé de la gestion d'un service assimilable à un service public* ».

Le conseil d'Etat ne classe pas l'I.D.H.E.C. parmi les personnes publiques, mais il l'y assimile en prenant bien soin de souligner l'étendue des contrôles administratifs sur l'organisme concernés, contrôles constituant un lien organique très étroit avec l'administration de l'Etat.

Dans l'arrêt « commune d'Arcueil » (13) à propos d'une colonie de vacances municipale le Conseil d'Etat n'a aucun scrupule à affirmer le caractère de service public, au sens organique du terme, car le service ne fonctionnait pas dans des conditions analogues au droit privé et la forme d'association de 1901 était fictive.

Ces deux arrêts sont insuffisamment probants, car dans le premier le conseil d'Etat ne proclame pas formellement la nature publique de l'I.D.H.E.C. et dans le second il avait à juger d'un organisme qui, quoique déclaré comme association de 1901, ne respectait pas les règles de fonctionnement de ces dernières. On peut vraiment regretter l'absence de décisions plus probantes en matière d'associations chargées de missions de service public, financées essentiellement par l'Etat et contrôlées étroitement par lui car ces associations sont innombrables, comprenant tout particulièrement les « démembrements » de l'administration dénoncés

(11) DEMICHEL opus. cit. p. 619 à 632 ; EISENMANN, préface à la Thèse de M. SPILIOPOULOS sur « *la distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français* ». L.G.D.J. 1959.

(12) C.E. 21 nov. 1947. Lebon p. 433.

(13) C.E. 17 avril 1964 Lebon p. 230.

par la Cour des Comptes (14). On doit cependant noter que ces deux arrêts cités ci-dessus portent sur des associations de 1901, et non sur des Sociétés d'Etat, d'économie mixte, organismes et ordres à caractère économique ou professionnel, tous organismes dont certains voudraient faire les principaux bénéficiaires de l'application des nouveaux critères ici énoncés de la personne administrative. Les associations et fondations ne sauraient donc être exclues de l'application des critères du financement et du contrôle, car le contrôle des pouvoirs publics à leur égard, surtout en matière culturelle, ainsi qu'il ressort de l'ensemble de notre étude, est de moins en moins motivé par des considérations de police et de méfiance envers la constitution de biens de « main-morte ». Le contrôle, comme le financement des activités des associations culturelles par les pouvoirs publics les associent chaque année davantage à la réalisation de la vaste mission culturelle de l'Etat et des collectivités locales. Ces contrôles étant fort variés, le degré d'association à la tâche des pouvoirs publics l'est aussi. Il serait donc souhaitable que les pouvoirs publics définissent des palliers de concordance entre leur aide, leur contrôle, et leur association des activités privées aux diverses missions de service public.

(14) Cependant l'arrêt « Sieur de la Bigne de Villeneuve » C.E. 24 déc. 1937 (Lebon p. 1089), portant il est vrai sur un établissement d'enseignement à l'étranger, géré sous forme d'association, affirme de façon catégorique qu'il « doit être regardé... comme un établissement public »

CHAPITRE III

Essai de classement des nouveaux organes de l'action culturelle des pouvoirs publics.

Les services publics culturels classiques et les organismes privés subventionnés mais conservant l'essentiel de leur autonomie ne posent pas de problème, mais il en va différemment des nouveaux modes d'action culturelle des pouvoirs publics (15) caractérisés par une volonté systématique d'associer entre eux les différents, agents culturels, publics ou privés, et d'employer pour cela la forme de l'association, empruntée au droit privé. L'on peut distinguer les associations entre personnes publiques et les associations entre personnes publiques et personnes privées.

§ I. Les Associations entre personnes publiques.

Ces associations, constituées pour des raisons pratiques, soit pour permettre la collaboration de diverses administrations dans un domaine précis (Office des universités et écoles françaises, Réunion des théâtres lyriques municipaux de France), soit pour permettre d'échapper à certaines règles du droit administratif et des Finances publiques, jugées à tort ou à raison trop strictes (divers démembrements de l'administration), devraient être considérées par les pouvoirs publics et par les tribunaux comme des personnes administratives à gestion privée ce qui permettrait de préserver la souplesse de leur gestion, la structure coopérative de leur administration, tout en tenant compte de leur caractère essentiellement public quant à leur mission, leur financement, et leur gestion par de hauts fonctionnaires participant malgré tout à la hiérarchie administrative. Un statut commun à tous ces organismes pourrait alors être établi qui ferait le départ entre les tâches de direction soumises au droit public (directeur, membres du conseil d'administration qui seraient des agents publics vu leur qualité de représentants des administrations, leurs décisions étant éventuellement

(15) Cf. III^e partie chapitre III « Association et participation ».

sujettes au recours pour excès de pouvoir), et les tâches d'exécution soumises au droit privé (droit commercial en particulier). Leur régime financier devrait être distinct de celui des associations de 1901 simplement subventionnées, pour garantir suffisamment les deniers de l'Etat.

La soumission à un statut commun faciliterait les contrôles administratifs et financiers et supprimerait ainsi certains des abus caractéristiques des « démembrements » actuels de l'administration.

Ces organismes ayant ainsi un statut clairement défini gagneraient d'ailleurs en indépendance à l'égard des « administrations mères » qui actuellement, les abritent un peu honteusement dans leurs propres locaux, comme l'on essaie de cacher aussi longtemps que possible une paternité inavouable. Cette indépendance serait d'ailleurs extrêmement profitable au développement de leurs activités culturelles.

Toutes ces réformes consisteraient en somme à créer, à côté des établissements publics industriels et commerciaux une nouvelle catégorie de personnes publiques à gestion privée, sortes d'associations ou de fondations de droit public particulièrement adaptées à l'action culturelle.

§ II. Les associations entre personnes publiques et personnes privées.

Pour la classification de ces associations, il est nécessaire de faire intervenir les critères déjà dégagés, mission de service public, finances et contrôle.

I. — Les associations culturelles dont la gestion reste autonome pour l'essentiel restent des personnes privées, comme les pouvoirs publics semblent d'ailleurs le souhaiter dans le cas des associations d'éducation populaire et des mouvements de jeunesse aidés et contrôlés.

II. — Dans certains cas l'association est plus ou moins paritaire, ainsi qu'il en est pour tous les organismes en Cogestion, pouvoirs publics, et personnes privées étant à égalité. Quoique ces organismes aient souvent été constitués pour gérer des subsides, des fonds, dont la provenance est essentiellement étatique, il semble ici que l'application du critère du contrôle, finalement prédominant, doive leur conserver la nature privée, l'adoption de ce type de gestion marquant la volonté des pouvoirs publics de renoncer aux prérogatives de puissance publique.

III. — Enfin un cas est infiniment plus complexe, celui dans lequel les pouvoirs publics confient l'exécution même de l'ensemble du service public à des associations de 1901 au sein desquelles leurs représentants directs sont minoritaires, et dont

la gestion bénéficie de la plus grande autonomie, quoique ces organismes créés à l'initiative des pouvoirs publics fonctionnent dans des locaux publics (appartenant normalement aux collectivités locales) et quoique l'Etat et les collectivités locales se soient engagés, d'une façon permanente, à en supporter le déficit de gestion considéré dès le départ comme inévitable.

Les maisons de la culture, les maisons de jeunes et de la culture, les foyers ruraux et d'autres organismes similaires éventuels constituent cette catégorie en pleine expansion. On peut affirmer qu'à l'heure actuelle une part essentielle de l'action culturelle des pouvoirs publics dépend de leur développement. Selon l'analyse juridique que l'on fera de leur nature ou de leur régime l'on pourra, ou l'on ne pourra pas, affirmer une certaine autonomie de droit administratif culturel par rapport à l'ensemble du droit administratif français.

L'analyse classique de ces nouvelles formes de l'action culturelle en fait des associations de 1901, privées, auxquelles « l'exécution même du service public » est confiée par des conventions présentant ainsi un caractère administratif (jurisprudence « Epoux Bertin »). Le fait que ce soit l'exécution directe, du service public qui leur soit confiée et non pas une simple collaboration à cette exécution crée d'ailleurs en fait un lien très puissant avec l'administration, d'une nature quasi organique, et exorbitante (16) puisque l'administration se substitue en quelque sorte une personne morale pour exécuter sa mission.

Mais il serait possible de faire une autre analyse de la nature juridique de ces associations et d'y voir autre chose que des organismes privés chargés de l'exécution même d'un service public. Ce qui intéresse les pouvoirs publics dans cette nouvelle formule de l'action culturelle, ce n'est pas tant de s'en débarrasser par la concession de locaux et d'un service public à des personnes privées, auquel cas ils auraient utilisé la forme classique de la concession à un particulier (artiste, animateur, etc...) ou à une société ou association qu'ils auraient liée par un strict cahier des charges, que d'élaborer un nouveau mode de gestion de service public plus conforme au caractère global et nécessairement démocratique de l'action culturelle, une gestion équivalant en matière culturelle à ce qu'aurait pu être la gestion tripartite des sociétés et entreprises nationalisées à la libération, si les intéressés avaient voulu collaborer.

Il n'y a pas ici volonté de concession de service public à une association contrôlée du dedans, mais bel et bien volonté de promouvoir un nouveau mode de gestion du service public. La preuve en est que presque tous les nouveaux développements de l'action

(16) Cf. DEMICHEL opus. cit. p. 692 pour l'analyse de la jurisprudence « époux Bertin » (C.E. 20 avril 1956 433 note de Laubadère).

culturelle sont désormais gérés selon ce mode. On peut donc penser qu'il y a apparition de nouveaux services publics à gestion entièrement privée, mais soumis cependant aux règles essentielles du service public, égalité, neutralité (consacrée par l'article 2 des statuts types des maisons de la culture) et continuité (perpétuité de l'association de gestion d'une maison de la culture, prévue par l'article 1 des statuts types et prise en charge de son déficit annuel par l'Etat et la collectivité locale) (17). La reconnaissance du caractère de personne publique (fondée essentiellement sur la mission de service public et la nature des ressources financières) à chacune de ces nouvelles associations aurait l'avantage de les soumettre, sur certains points essentiels à la liberté culturelle (l'acceptation de l'adhésion ou l'exclusion d'un adhérent), au recours éventuel pour excès de pouvoir.

En outre la reconnaissance formelle du caractère de services publics de ces associations présenterait l'avantage de supprimer toute hésitation quant à l'application du régime de la domanialité publique à leurs bâtiments et à une partie de leur mobilier, qui sont indiscutablement affectés, par les conventions entre lesdites associations et les collectivités publiques, à leur fonctionnement.

Ce n'est finalement que dans la mesure où cette analyse serait retenue par les pouvoirs publics et les juridictions que l'on pourrait parler d'une certaine autonomie du droit culturel au sein de l'ensemble du droit administratif, par constitution d'un vaste bloc de services publics culturels à gestion privée sous couvert d'associations de 1901.

A cette dernière réserve près il est possible d'affirmer qu'il n'y a pas de droit administratif culturel, mais un droit administratif général, finalement assez souple, quoique souvent trop empirique, que certains besoins spécifiques de l'action culturelle des pouvoirs publics tendent à faire évoluer. En matière culturelle on assiste à un assouplissement constant du droit administratif napoléonien, par le développement de l'administration consultative, de la décentralisation, de la déconcentration, et même au delà, par un certain démembrement de l'administration qui semble appeler une remise en ordre de l'administration selon des critères de classification plus concrets et plus souples tout à la fois, de mission de service public, de contrôle administratif et financier, plus aptes à réglementer la coopération de l'Etat, des collectivités locales et des particuliers.

(17) Selon Monsieur LATOURNERIE (E.D. C.E. 1960. p. 102 et s. : « *Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public* ») pour qu'il y ait service public il suffit qu'il y ait adéquation parfaite des procédures de gestion au but d'intérêt public reconnu par les pouvoirs publics à l'organisme considéré. La règle n'est pas l'emploi de procédés de droit public, mais l'adéquation des procédés employés au but.

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION : *Culture et Société*

Bibliographie générale intéressant la culture (livres, articles) etc...

GURVITCH : Le concept des classes sociales (cours de Sorbonne).

PARETO (Vilfredo) : Traité de Sociologie Générale (1916).

Traités, manuels, précis et cours.

HAURIOU (M.) : Précis de droit constitutionnel (1923).

Articles (Droit et Science politique - Journaux), notes et conclusions de commissaires du gouvernement :

HAURIOU (M.) : Note sous C.E. 17 janvier 1916. Astruc. S. 1916. 349.

PREMIERE PARTIE

Evolution historique de l'action culturelle des pouvoirs publics

I. BIBLIOGRAPHIE INTERESSANT LA CULTURE (livres, articles, etc...)

BAECQUE (A. de) : Le théâtre d'aujourd'hui, (Seghers 1964).

BARRÉS (M) : *Les déracinés* (1897).

La grande pitié des églises de France (1914).

COLLINS : The government and. The press during The reign of Louis-Philippe (in « English historical review » 1954).

DESGRANGES (Ch.) : Histoire de la littérature française (1947).

GALABERT (H.) : La commission de coopération intellectuelle de la Société des Nations (Imprimerie Toulousaine. Lion et fils, 1931).

LARROUMET (G.) : L'art et l'Etat en France (1895).

LEDRE (Ch.) : La presse à l'assaut de la Monarchie (collection Kiosque, A. Colin, 1960).

LEPOINTE (G.) : L'Eglise et l'Etat en France (P.U.F. 1960).

MESNARD (P.) : L'essor de la philosophie politique au xvi^e siècle (2^e édition, Paris, Vrin 1952).

MOUSNIER (R.) : L'Age classique. Histoire de France Larousse.

PAUL-BONCOUR (J.) : Art et Démocratie (1912).

ROUILLARD (C.D.) : The Turk in french history, Thought and literature - 1520 - 1660 (Boivin et compagnie, Paris).

RUHLMANN : Corporations, manufactures et travail libre à Abbeville au xvii^e siècle (Paris, Sirey-Raoust 1948).

RUYSSEN (T.) : Les sources doctrinales de l'internationalisme (P.U.F. 1958).

VIDALENC : L'épopée napoléonienne (Histoire de France Larousse, T. II).

Ouvrages collectifs :

L'animation culturelle (Editions ouvrières, 1964).

L'Education Nationale, sous la direction de J.L. CRÉMIEUX-BRILHAC (P.U.F. 1965).

Les institutions sociales de la France contemporaine, sous la direction de P. LAROQUE (Documentation Française, Paris 1963).

Trois siècles de l'Académie Française (Firmin Didot 1935).

II. THESES ET MEMOIRES.

DEMICHEL (A.) : Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés (1960, L.G.D.J. 2 tomes).

DURUPTY (M.) : L'Etat et les Beaux-Arts (Thèse Bordeaux, 1964).

FLORY (Th.) : Le mouvement régionaliste français (collection « Travaux et recherches de la fac. de Droit et des Sciences économiques de Paris », P.U.F. 1966).

GUILLEMET (R.) : Essai sur la surintendance des bâtiments du Roi (Thèse Paris, 1912).

LANG (J.) : L'Etat et le Théâtre (L.G.D.J. 1968).

LAUVAU (G.E.) : Le service public de l'information (Thèse Paris 1948).

III. TRAITES, MANUELS, PRECIS ET COURS.

BASTID (P.) : Cours de doctorat sur « La laïcité » et « L'enseignement » (Paris 1961-62 et 1963-64).

BURDEAU (G.) : Traité de Science politique (L.G.D.J. en cours de réédition, 7 tomes).

Libertés publiques (L.G.D.J. 1966).

CARRÉ DE MALBERG (R.) : Contribution à la théorie générale de l'Etat (Sirey 1920-22).

ELLUL (J.) : Histoire des institutions (P.U.F. 1967)

HAURIOU (M.) : Précis de droit constitutionnel (Sirey 1923).

LAUBADÈRE (A. de) : Traité élémentaire de droit administratif (3 tomes L.G.D.J. 1963-1966).

LUCHAIRE (J.) : Principes de coopération intellectuelle internationale, cours à l'Académie de droit international de La Haye (1925. IV. Paris 1926).

PÉPIN (E.) : Les Télécommunications par satellites (cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de Paris, 1965-1966).

WALINE (M.) : Traité de droit administratif (Sirey 1959).

IV. OUVRAGES JURIDIQUES SPECIAUX.

BRICHET (R.) : Les monuments historiques (Librairies Techniques 1952).

Associations et Syndicats (Paris, Librairies Techniques, 1963)

PINTO (R.) : La liberté d'opinion et d'information (Montchrestien, 1955).

V. DOCUMENTATION FRANÇAISE.

A) *Documentation française illustrée (D.F.I.)*

La bibliothèque nationale, n° 50.

La décentralisation théâtrale, s° 148.

Le musée de l'homme, n° 196.

La nature dans votre commune, n° 218.

Le palais du Louvre, n° 210.

La protection des monuments, n° 64.

B) *Les cahiers français (C.F.)*

La phonotèque, n° 108.

Les secteurs sauvegardés, n° 105.

Le Théâtre en banlieue parisienne et le Théâtre de l'Est parisien, n° 101. (article de M. de Comeiras et P. Taupier).

C) *Notes et Etudes documentaires (N.E.D.)*

Le cinéma français, n° 2758.

Le disque en France, n° 2978.

L'enseignement artistique en France, n° 3096.

L'Institut de France, n° 2032.

Le Livre en France, n° 3254.

Les Théâtres nationaux en France, n° 1869.

VI DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, OFFICIELS, OU EMANANT DES ADMINISTRATIONS.

BRAIBANT (Charles) : Les archives de la richesse française (Imprimerie nationale, 1958).

Ministère des Beaux-Arts. Budget 1866. Compte définitif de l'exercice, compte rendu par le ministère (Imprimerie impériale).

VII ARTICLES (DROIT, SCIENCE POLITIQUE, JOURNAUX), NOTES ET CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

- ANTOINE (S.) et OULIF (J.) : La sociologie politique et la Télévision (R.F.S. P. mars 1962).
- BRAIBANT (G.) : Concl. sur C.E. 17 déc. 1958. Société Olympia Press. D. 1959. 175.
- DONNEDIEU DE VABRES : La loi d'amnistie du 5 janvier 1951. D. 1951 chr. 8.
- GAZIER : Concl. sur C.E. 15 oct. 1957 « Commune de Bondy ». D. 1957. 655.
- GEORGEL : L'agrément. A.J.D.A. 1962, p. 467.
- GULDNER : Concl. sur C.E. 20.12.1957. « Société nationale d'éditions cinématographiques ». Rec. p. 702 - S. 1957. 73.
- MAYRAS : Concl. sur C.E. 11 mai 1959. « Dauphin ». D. 1959. 314.
- MESTRE : Note sous C.E. 18 nov. 1938. E. 1939. 3. 17.
- MICHEL : Concl. sur C.E. 19 mai 1933. « Sieur Benjamin ». S. 1934. 3. 1.
- MICHELAT (G.) : Télévision, moyens d'information et comportement électoral. (R.F.S.P. oct. 1964).
- MIMIN (P.) : Note sous C.E. 3 janvier 1958 « Editions du fleuve noir ». J.C.P. 1959. II. 10.913.
- L'ordre moral au cinéma. S. 1960. Chron. p. 67.
- Note sous C.E. 19 av. 1963. « Communes d'Avranches, Beauvais, etc... », J.C.P. 1963. II. 13.257.
- Note sous Paris 5 fév. 1958, J.C.P. 1959. II. 11.163.
- RÉMOND (R.) et NEUSCHWANDER : Télévision et comportement politique. (R.F.S. P. oct. 1964).
- RIEG : Observations sous Trib. correct. de Grasse, 23.9.1964, J.C.P. 1965. II 13.974
- SÉCHÉ (J.C.) : La protection de la moralité dans le régime de la presse. J.C.P. 1964-1849.
- WALINE (M.) : Qu'est-ce qu'une réunion publique ? - D.H. 1937. chron. p. 73.
- WEIL (P.) : Note sous C.E. 18 déc. 1959. « Soc. des films Lutétia », D. 1960.171.

DEUXIEME PARTIE :

Etude organique de l'Action Culturelle

I BIBLIOGRAPHIE GENERALE INTERESSANT LA CULTURE (livres, articles, etc...).

- BOURDIEU (P.) : et PASSERON (J.C.) : Les héritiers, les étudiants et la culture (Editions de minuit, Paris 1964).
- DUMAZEDIER (J.) : Vers une civilisation du loisir ? (Seuil 1962).
- HOURLIN (G.) : Une civilisation des loisirs. (Calmann-Lévy, Paris 1961).
- LALLEZ (R.) : Loisirs et civilisation française (Tendances n° 35 - cette revue étant éditée par l'Association pour la diffusion de la pensée française, démembrement du ministère des Affaires étrangères).
- MARC (E.) : Populations et groupes sociaux dans la France d'aujourd'hui. (Tendances n° 35 - juin 1965).
- THOMAS (J.) : UNESCO. (Gallimard 1962).
- Ouvrage collectif* : L'Animation Culturelle (Editions ouvrières, 1964).

II THESES ET MEMOIRES

- BEAUGIER (A.) : La politique de la jeunesse. (D.E.S. Paris 1966).
- DELVOLVÉ (P.) : Le plan et la procédure parlementaire, dans « Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire » (Coll. Tra-vaux et recherches de la fac. de Droit et des Sciences économiques de Paris - P.U.F. 1965).
- LANG (J.) : L'Etat et le Théâtre. (L.G.D.J. 1968).

- LEFEBVRE (S.) : Les services du premier ministre. (D.E.S. Paris 1966).
 RICHARD (M.) : La S.N.E.P. (Thèse, Paris 1959).
 SIMO-MBOBDA (Chr.) : La coopération culturelle entre la France et les nouveaux Etats africains et malgache. (Thèse, Montpellier, 1965).

III TRAITES, MANUELS, PRECIS ET COURS.

- COLLIARD (Cl.A.) : Les libertés publiques (Dalloz).
 RIVERO (J.) : Le statut des Techniques de formation de l'opinion publique (C.E.S.S. centre de Nice. P.U.F. 1957).
 TROTABAS (L.) : Institutions financières - Dalloz (1962).
 Finances publiques - Dalloz (1967).

IV OUVRAGES JURIDIQUES SPECIAUX.

- DEBBASH (Ch.) : Traité du droit de la radiodiffusion, radio et télévision (L.G. D.J. 1968).
 DEMENTHON (H.) : Traité du domaine de l'Etat. (Dalloz 1964).
 DESBOIS (H.) : Le droit d'auteur en France. (Dalloz 1966).
 DESJEUX (X.) : La convention de Rome. 10-26 oct. 1961. (L.G.D.J. 1966).
 DOLLOT (L.) : Les relations culturelles internationales. (P.U.F. 1964).
 LANVERSIN (J. de) : L'aménagement du territoire. (Librairies Techniques 1965).
 LYON-CAEN (G.) : et LAVIGNE (P.) : Traité théorique et pratique du droit du cinéma français et comparé (L.G.D.J. 1957, 2 tomes).
 RAYNAL (J.) et ROUANET DE VIGNE-LAVIT (A.) : Le droit du cinéma (Armand Colin 1962).
 SAVATIER (R.) : Le droit des lettres et des arts. (L.G.D.J. 1953).

Ouvrages collectifs.

- « L'Education nationale », sous la direction de J.L. CRÉMIEUX-BRILHAC. (P.U.F. 1965).
 « Le Moniteur des Travaux-Publics », numéro hors série sur la création et l'aménagement des espaces vers et la protection du patrimoine naturel, historique et esthétique. (Textes et commentaires - Mai 1965).

V DOCUMENTATION FRANÇAISE.

- A) *Documentation française illustrée* (D.F.I.)
 Le V^e Plan, n° 220-221.
 Festivals et monuments illuminés, n° 112.
 Les maisons des jeunes et de la culture, n° 206.
 La nature dans votre commune, n° 218.
 La protection des monuments français, n° 64.
- B) *Les cahiers français* (C.F.).
 Les maisons des jeunes et de la culture, n° 111.
- C) *Notes et Etudes documentaires* (N.E.D.).
 Aperçu sur l'administration consultative, par J.L. BONNEFOY (n° 3133).
 Le cinéma français, par Cl. DEGAND et D. CORBET (n° 3.341).
 La coopération culturelle et technique entre la France et l'Algérie (n° 3.257).
 La coopération entre la France, l'Afrique noire d'expression française et Madagascar (n° 3330).
 L'enseignement agricole en France (n° 3152).
 L'enseignement artistique en France (n° 3096).
 Le plan d'équipement sportif et socio-éducatif (n° 2895).
 La planification française (n° 2846).
 La régionalisation du budget de l'Etat et l'aménagement du territoire (n° 3243).

VI DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, OFFICIELS, OU EMANANT DES ADMINISTRATIONS.

A) *Affaires Culturelles.*

— Direction des Archives : par Ch. BRAIBANT : Les Archives d'entreprises.

par B. GILLES : Les archives de la richesse française.

— Service de l'Action culturelle : note du 23 nov. 1963 sur la maison de la culture de Bourges

B) *Affaires Etrangères.*

Rapport d'activité 1965 de la « Direction générale des Affaires culturelles et techniques », 30 av. 1966.

Rapport d'activité 1964-1966 de la « Direction de la coopération culturelle et technique au secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères, chargé de la coopération.

C) *Assemblée Nationale.*

— Avis présenté, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, par M. Flormoy, sur le projet de loi-programme sportif et socio-éducatif. J.O. documents Ass. Nat., 2^e session ordinaire 1964-1965. Annexe 1399.

— Avis sur le projet de loi de finances pour 1966 (Information) J.O. 2 avril 1966, documents Ass. Nat., annexes 1613 et 1614.

— Avis présenté au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 1966. Ministère des Affaires culturelles, documents Ass. Nat. Annexe 1612, 1^{re} session ordinaire 1965-1966. J.O. 2 av. 1966.

— Même commission, même session parlementaire, services du premier ministre (Bilan de l'effort de promotion sociale) J.O. documents Ass. Nat. annexe n° 1632, J.O. 7 avril 1966.

— Avis présenté par Monsieur P. Weber à l'Ass. Nat sur le projet de loi de finances pour 1966. Affaires étrangères (relations culturelles) J.O. 17 février 1966, documents de l'Assemblée Nationale, annexe n° 1589.

D) *Commission de vérification des comptes des entreprises publiques :*
7^e rapport, 8 nov. 1960. J.O. documents administratifs, 5 janvier 1961.E) *Conseil économique et social.*

Rapport de Monsieur J. Milhau sur « Les relations entre l'équipement culturel et la croissance régionale » - J.O. (Conseil économique et social), 23 avril 1966.

F) *Cour des comptes.*

Rapport de la Cour des comptes suivi des réponses des administrations. Années 1960 et 1961. Imprimerie des J.O. n° 1050 - 63.

G) *Délégation générale à la promotion sociale.*

Rapports de Messieurs Chenot et Masselin, relatifs à la promotion sociale, publiés dans le « Livre blanc de la promotion sociale » édité à la Documentation française.

H) *Plan.*

Rapport général de la commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif pour le V^e plan - Imprimerie des J.O. n° 7444, Paris 1966.

I) *Sénat*

Avis présenté au nom de la Commission des Affaires Culturelles par Monsieur J. Nouvy, quant au plan d'équipement sportif et socio-éducatif. Sénat. Seconde session ordinaire 1964-1965, document n° 211.

VII. ARTICLES (DROIT, SCIENCE POLITIQUE, JOURNAUX), NOTES ET CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

Chapitre I. Plan national et plans d'équipements socio-culturels.

BAECQUE (A. de) : Théâtre et décentralisation théâtrale. (Tendances n° 40).
Les maisons de la culture (Tendances n° 43).

Chapitre II. Les pouvoirs d'Etat à compétence globale.

ALIBERT : note sous C.E. 2 nov. 1934. « Ministère de l'Intérieur ». S. 1935 3.105.

BONNARD (R.) : La présidence du conseil. R.D.P. 1935.74

COLIN (J.) : Les services du premier ministre. Rev. admin. n° 91. p. 15.

HAMON (L.) : Note sous Conseil Constitutionnel. 30 juillet 1963. D. 1964.454.

HAURIU (A.) : Démocratie et Techniques modernes. (Cahiers de la République. 1963. n° 1).

JACOMET : Concl. sur « Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques ». C.E. 10 juillet 1954. D. 1955. 330.

KAHN : Concl. sur « Lemareshuier » C.E. 25 janvier 1963. D. 1963. 333.

Chapitre III. Les divers ministères à compétence culturelle.

BLAEVOET : Note sous Cass. 9 jt. 1951. D. 1952-141.

BOURDONCLE : La réforme de la censure des films cinématographiques. D. 1961. Chron. p. 103

Note sous décision du Conseil Constitutionnel 11 août 1960. S. 1960.276.

CHAPUS : Note sous C.E. 19 fév. 1954 ; Palaprat, J.C.P. 1954. II. 820. s.

CHATELAIN : Problèmes de la fonction publique : la conservation des musées. Rev. admin. n° 97 (1964).

COUVREUR (J.) : L'inventaire des richesses artistiques de la France. (Sélection hebdomadaire du journal « Le Monde », 16-22 février 1967).

Les artistes au seuil du V^e plan (« Le Monde », 5-6 mai 1966).

DEBBASCH (Ch.) : De la Radiodiffusion-Télévision française à l'Office de la Radiodiffusion-Télévision française. A.J.D.A. 1964-531.

DESBOIS (H.) : Note sous Cass. civ. 20 déc. 1949. D. 1951.73.

FLÉOUTOU (Cl.) : L'animation culturelle (« Le Monde » des 20, 21, 22 fév. 1965).

GALABERT : Concl. sur C.E. ass. 13 janvier 1967. A.J.D.A. 1967, p. 296.

GARAGNON (J.) : La Comédie Française. D. 1960. Chron. p. 105.

GUIONIN : Concl. sur C.E. 20 janvier 1956. « Nègre ». D. 1957.318.

HAMON (L.) : Note sous Conseil Constitutionnel 29 janvier 1960. D. 1960, p. 461.
Note sous Conseil Constitutionnel 11 août 1960. D. 1961.470.

HAURIU (M.) : Note sous C.E. 7 av. 1916. « Astruc ». S. 1916. 3.49.

HENRY : Concl. sur C.E. 27 oct. 1961. « Sieur Bréart de Boisanger ». Lebon 595

HEUMANN : Concl. sous C.E. 10 avril 1959. D. 1959.210.

JÈZE (G.) : Note sous C.E. 27 jt. 1923. « Gheuzi ». R.D.P. 1923.60.

Note sous C.E. 7 av. 1916 « Astruc ». R.D.P. 1916. 343.

KHAN : Concl. sur C.E. 25 janvier 1963. « Lemareshuier ». Lebon p. 48. D. 1963.333.

LAUBADÈRE (A. de) : Note sous C.E. 8 mars 1957. « Jalenques de Labeau ». D. 1957.378.

LE PRETTRE (J.) : L'Etat et l'information. Rev. admin. n° 100, juillet-août 1964.

LESCUYER : L'Agence France-Presse amorcée d'une nouvelle catégorie juridique. S. 1962. Chron. p. 7.

LONGCHAMPT (J.) : La réforme des structures de la musique (« Le Monde », 5-6 mai 1966).

MARTIN-PANNETIER : L'O.R.T.F. et la B.B.C. - Revue internationale de Droit comparé. 1964. p. 725.

MOSSET : Concl. sur C.E. 8 mars 1957. « Jalenques de Labeau ». S. 1957-276.

- SILVÉRA : Le statut de l'O.R.T.F. - Rev. admin. 1964. n° 101.
 TRICOT : Concl. sur C.E. 5 juillet 1957. « Evrard » - Lebon p. 446.
 TROTABAS (L.) : Adieu au Conseil supérieur de l'Education nationale statuant en matière contentieuse et disciplinaire: D.S. 1965. Chron. p. 25.
 WALINE (M.) : Note sous C.E. 19 fév. 1954. « Palaprat », R.D.P. 1954 - 1072.
 Note sous décision du Conseil const. 11 août 1960. R.D.P. 1960 - 1020.

Chapitre IV. Etude organique de la politique culturelle des collectivités locales.

- BAECQUE (A. de) : Les maisons de la culture (Tendances n° 43).
 DUPONT (J.M.) : L'Office social et culturel de Rennes (« Le Monde » 20 avril 1966).
 MARREZ (J.C.) : Pour un syndicat des animateurs culturels (« Le Monde » 1^{er} janvier 1966).
 MONTAGNIER : Vingt années d'évolution du régime communal - A.J.D.A. 1966. I. 204.
 PICHAT : Concl. sur C.E. 16 déc. 1910. « Commune de Saint-Marc ». D. 1912. 3. 141.
 SIOHAN (R.) : Perspectives sur l'art lyrique en France (« Le Monde », 28 août 1965).
 ZAND (N.) : Sur la maison de la culture de Saint-Etienne (« Le Monde », 20 mai 1966).

TROISIEME PARTIE

Les Techniques juridiques de l'action culturelle des pouvoirs publics

I BIBLIOGRAPHIE GENERALE INTERESSANT LA CULTURE.

II THESES ET MEMOIRES.

- BLOCH (G. Ph.) : La notion de Travail public. (Librairies Techniques 1965).
 DEMICHEL (A.) : Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. L.G.D.J. 1960, 2 tomes.)
 DURUPTY (M.) : L'Etat et les Beaux-Arts. (Thèse Bordeaux 1964).
 SANTINI (A.) : L'aide de l'Etat à la presse (Collection Travaux et recherches de la faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris - P.U.F. 1966).

III. TRAITES, MANUELS, PRECIS ET COURS.

- AUBY et DRAGO : Traité de contentieux administratif. (L.G.D.J. 1967).
 BURDEAU (G.) : Les libertés publiques. (L.G.D.J. 1966).
 JÈZE (G.) : Principes généraux du droit administratif.
 ODENT (R.) : Contentieux administratif. (Cours I.E.P. 1965-1966).
 HOLLAND (L.) : Précis de droit administratif. Dalloz, 1951).

IV. OUVRAGES JURIDIQUES SPECIAUX.

- BOULOUIS (J.) : Essai sur la politique de subventions administratives. 1951. Cahier de la Fondation n° 21).
 BRICHET (R.) : Associations et syndicats (Librairies Techniques. 1963).
 Les monuments historiques (Librairies Techniques. 1952).
 DELION (A.G.) : Le statut des entreprises publiques (Berger-Levrault 1963).
 SAVATIER (R.) : Le droit des arts et des lettres. (L.G.D.J. 1953).
 TOULEMON (A.), GRELARD (M.) et PATIN (J.) : Code de la presse. Sirey 1964.
Ouvrage collectif : L'Education nationale. (P.U.F. 1965).

V DOCUMENTATION FRANÇAISE.

Notes et Etudes documentaires (N.E.D.)

Aperçu sur l'administration consultative, par J.L. BONNEFOY. (N.E.D n° 3133).

Le mécénat et les fondations, par Michel POMEY (N.E.D. n° 3334).

Les Théâtres nationaux en France (N.E.D. n° 1869).

VI DOCUMENTS PARLEMENTAIRES, OFFICIELS, OU EMANANT DES ADMINISTRATIONS.

A) *Affaires culturelles* : diverses notes polycopiées, émanant du ministère des Affaires culturelles et concernant les maisons de la culture (procédure d'élaboration, statuts types, etc...).

B) *Cour des Comptes* : Rapport de la Cour, suivi des réponses des administrations (Années 1960 et 1961 - Imprimerie des J.O. n° 1050-63).

C) *Délégation générale à la promotion sociale* : Livre blanc de la promotion sociale, édité à la documentation française.

VII. ARTICLES (DROIT, SCIENCE POLITIQUE, JOURNAUX), NOTES ET CONCLUSIONS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

Chapitre I. Les Techniques juridiques du secteur culturel public.

AUBRY : Le régime juridique des avis dans la procédure administrative. A.J.D.A. 1956, p. 53.

Cahiers E.G. 1961, 65, note 4.

Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration. E.D. C.E. 1958.

BERTRAND : Concl. sur « Dame Maron ». C.E. 26 janvier 1968. A.J.D.A. 1968 p. 293.

BLAEVOET (Ch.) : Note sous T.A. Nice 30 mars 1956. « Soc. des Courses de la Côte d'Azur ». D. 1957. 219.

Note sous C.E. 16 nov. 1956. « Union syndicale des industries aéronautiques. J.C.P. 1957. II. 9968.

Récupération des objets volés faisant partie du domaine public mobilier - Vie comm. et départ. fév. 1966. p. 33.

BORNECQUE WINANDRY : Nouvelle conception de la structure et de la protection du domaine public. R.D.P. 1953. p. 68 à 105.

CHARDEAU : Concl. sur « Vingtain », C.E. 4 juin 1954. p. 342, et sur « Affortit », même date, p. 344.

CHARPENTIER (J.) : Un échec du capitalisme d'Etat : La S.O.F.I.R.A.D. - R.D.P. 1955. p. 858.

CHENOT (B.) : Concl. sur l'arrêt « Radio-Atlantique » (R.D.P. 1948 p. 246). C.E. 6 février 1948.

CORNEILLE : Concl. sur C.E. 7 av. 1916. Astruc. R.D.P. 1916, p. 373.

DELPECH (H.) : Consistance du domaine public mobilier et statut des meubles des patrimoines administratifs - note sous trib. corr. de Montluçon, 29 sept. 1965. (D.S. 1965. 774).

DUFAU : Note sous Cass. civ 2 av. 1963. A.J.D.A. II. p. 486.

Note sous C.E. sect. 19 mars 1965 « Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage ». J.C.P. 1966 II. 14.583.

DURAND (Cl.) : Désaffectation et déclassement des biens du domaine public R.D.P. 1956. p. 233.

GALABERT : Concl. sur C.E. ass. 13 janvier 1967. A.J.D.A. 1967, p. 296.

HAMON (L.) : Note sous Conseil Const. 19 mars 1964. D. 1965. 189.

HAURIUO (M.) : Note sous C.E. 7 av. 1916. - Astruc S. 1916. 349.

HEILBRONNER et DRAGO : L'administration consultative. R.I.S.A. 1959. 57.

- HEUMANN : Concl. sur « Assoc. des concerts Colonne », C.E. 14 oct. 1955. A.J.D.A. 1955. 426.
- JACQUILLARD : Note sous Cass. civ. 1^{er} mai 1956. J.C.P. 1956. II. 9363.
- JÈZE (G.) : Note sous 27 juillet 1923. « Gheuzi ». R.D.P. 1923. 560.
- JOSSE : Coup d'arrêt à la dégradation continue de la notion de marché de T.P. - E.D.C.E. 1956.
- LAMARQUE (J.) : Note sous C.E. 28 oct. 1964. « Ville d'Avignon » - A.J.D.A. nov. 1965.
- LANVERSIN (J. de) : Note sous C.E. 11 mai 1959. « Dauphin ». J.C.P. 1959. II. 11.269.
- LAUBADÈRE (A. de) : Obs. sous Cons. Constit. 30 janvier 1968 - A.J.D.A. 1968. 110.
- Note sur « Epoux Bertin ». C.E. 20 avril 1956 - D. 1956-443.
- Domanialité publique, propriété administrative et affectation - R.D.P. 1950. p. 5.
- LAVROFF (D.G.) : Le collaborateur bénévole de l'administration - A.J.D.A. 1959. I. p. 121.
- LESCUYER : L'Agence France-Presse, amorce d'une nouvelle catégorie juridique ? - S. 1962. Chron. p. 7.
- LIETVEAUX : Note sous Cass. civ. section sociale, 6 juin 1963. « Veuve Mazerand », Rev. admin. 1963. p. 363.
- LINDON : Note sous T.C. 25 nov. 1963. « Veuve Mazerand » - J.C.P. 1964. II. 13 466.
- LONG : Concl. sur « Epoux Bertin ». C.E. 20 avril 1956. R.D.P. 1956.
- Concl. sur « Société le Béton » C.E. 19 oct. 1956 - D. 1956-681.
- MÉRIC : Litiges avec le personnel et compétence administrative - E.D.C.E. 1953. p. 35.
- MEYRAS : Concl. sous C.E. 11 mai 1959. Dauphin. D. 1959-314.
- MONTMERLE (J.) : Les marchés sur concours - A.J.D.A. 1964-10.
- FÉGNIS (J.) : L'affectation des biens communaux au domaine public - Vie comm. et départ. 1965. p. 303.
- ROMIEU : Concl. sur « Caisse des écoles du VI^e arrondissement de Paris » Lebon. p. 309.
- ROUGEVIN : Note sous C.E. 17 déc. 1954 - Grosy - D. 1956 - 527.
- SALEILLES : Note sous Lyon 10 juillet 1894 - 2.185.
- SANDEVOIR (P.) : La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public - A.J.D.A. 1966-84.
- SILVERA : Le statut des personnels français de coopération technique et culturelle - Rev. admin. 1961, p. 83.
- SIORAT : La notion d'affectation en matière domaniale - R.D.P. 1958. 866.
- TRICOT : Concl. sur C.E. ass. 12 av. 1957. Mimouni - D. 1957. p. 413.
- VERGNAND (P.) : Vers un élargissement de la notion de domanialité publique - A.J.D.A. 1960. I. 140.
- WALINE (M.) : Note sous C.E. 15 mai 1936 - « Belot » - D. 1937.
- Note sous « Nîmes » 4 déc. 1944 - D. 1946. p. 28.

Chapitre II. Les activités surveillées, contrôlées, protégées et aidées.

- A H. Note sous C.E. 25 mai 1962. « Fédération sportive et gymnastique du Travail » - A.J.D.A. 1962, p. 641.
- BRAIBANT : Concl. sur C.E. 17 déc. 1958. « Société Olympia press ». D. 1959.175.
- BRIARD (Denis) : Vers un statut du financement des monuments historiques privés. Rev. admin. 1965, n° 107, p. 475.
- CAVARROC : Note sous Cass. civ. 20 déc. 1949 - J.C.P. 1950-5419.
- DESBOIS : Note sous Cass. civ. 20 déc. 1949 - D. 1951. p. 73.
- FONT RÉAULX (de) : Note sous C.E. 1^{er} juillet 1938 « Comité national de la maison de la France d'outre-mer ». Sirey 1939-25.
- GARÇON (M.) : De la censure (« Le Monde », 6-7 juin 1965).

- GEORGE (J.) : L'agrément administratif - A.J.D.A. 1962. 20. 467.
- HAMERT (R.) : L'absolutisme du droit moral de l'artiste. Rev. admin. sept-oct. 1964, p. 477.
- LALUMIÈRE (P.) : L'aide financière aux collectivités locales - Rev. de Sc. fin. 1962, p. 41.
- LAMEYRE (N.) : La restauration de Paris - Rev. admin. 1962, p. 121.
- LAUBADÈRE (A. de) : Note sous T.C. 20 nov. 1961 « Bourguet C centre Eugène Marquis ». D. 1962. 389
- LONG : Concl. sur C.E. 15 fév. 1956 - Drugeon - D. 1956-178.
- MAROGER : L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs - S. 1942. p. 16.
- POMEY (M.) : La fiscalité des fondations aux Etats-Unis - Rev. administrative, janvier-février 1966. p. 5 et s.
La fiscalité des fondations en France - Rev. admin. mars-avril 1966, p. 132 et s.
Les fondations aux Etats-Unis - Rev. admin. juillet-août 1966. P 357 et s.
- RENOUVIN : Situation des agents publics au regard de la propriété artistique - E.D.C.E. 1958, p. 29.
- SAVATIER (R.) : Note sous Cour de Paris 12 mai 1959 et 26 janvier 1960 - D. 1960. 305.
- TRICOT : L'agrément des institutions privées - D. 1948. Chron. p. 25.
- VIROLE (J) : A.J.D.A. 1960. I. p. 175. « Etude sur la déclaration d'utilité publique ».

Chapitre III. Association et participation.

- FLÉOUTER (Cl.) : L'animation culturelle. (« Le Monde », 20-21-22 fév. 1965).

CONCLUSION : Culture et Service public.

THESES ET MEMOIRES :

- SPILIOPOULOS (E.) : La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français - (L.G.D.J. 1959 - Introduction de M. Eisenmann).
- DEMICHÉL (A.) : Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. L.G.D.J. 1960. 2 tomes.

ARTICLES (DROIT, SCIENCE POLITIQUE, JOURNAUX), NOTES ET CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT.

- BLAEVOET : Note sous T.C. 28 mars 1955 « Efimieff ». J.C.P. 1955. 8786.
- CHAPUS : Note sous C.E. 19 fév. 1954. « Palaprat » - J.C.P. 1954 - II - 8205.
Le service public et la puissance publique. R.D.P. 1968. p. 235 à 282.
- FOURNIER et BRAIBANT : Extension de la notion de Travaux Publics. A.J.D.A. 1957. Chron. p. 272.
- CHARAGNON (J) : La Comédie française - D. 1960. p. 105.
- JOSSE : Coup d'arrêt à la dégradation continue de la notion de marché de Travaux publics - E.D.C.E. 1956. p. 34.
- P L. JOSSE : Note sous C.E. 13 février 1942 - D.C. 1942. 167.
- LATOURNERIE : Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public - E.D.C.E. 1960.
- LIET-VEAUX : Note sous T.C. 28 mars 1955 « Efimieff », Rev. admin. 1955-285.
- TRICOT : Concl. sur « Mimouni » - C.E. 12 av 1957 - D. 1957. 413.

Table des matières

PRÉFACE

AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION : <i>Culture et Société</i>	13
§ II. I — La notion traditionnelle de culture	14
§ III. II — Culture et société	14
§ IV. III — Culture et liberté	16
§ VII. IV — Délimitation du sujet	17
PREMIERE PARTIE : EVOLUTION HISTORIQUE DE L'ACTION CULTURELLE DES POUVOIRS PUBLICS	19
TITRE I — <i>L'Ancien Régime</i>	21
CHAPITRE I — <i>De l'existence d'une culture médiévale, chrétienne et européenne et de l'affirmation en rivale d'une culture française</i>	23
§ I — L'Eglise de l'Empire et la conservation de la culture ..	23
§ I' — L'Eglise fédératrice de la Chrétienté et source essentielle de culture	26
I. L'Eglise société complète et intégrée	26
II. L'Eglise tend à se confondre avec la société laïque en la soumettant	27
III. La culture européenne est donc alors essentiellement chrétienne	29
§ III — L'apparition d'une culture vraiment nationale	30
CHAPITRE II — <i>Aux Etats personnels correspond un mécénat personnel</i>	35
Le mécénat royal	36
§ I. Le mécénat royal privé	36
A. Ses motivations	36
B. Ses moyens	39
§ II. Le mécénat royal public	42
A. Ses motivations	42
B. Ses moyens : La surintendance des bâtiments du Roi	48
1. L'esprit de l'institution	49
2. L'impérialisme institutionnel de la surintendance des bâtiments	57
2. Les moyens de l'institution	60
<i>Conclusion du titre I — Affaiblissement du mécénat royal au XVIII^e siècle et renouveau des initiatives privées et locales</i>	70
TITRE II — <i>La Révolution et l'Empire</i>	73
CHAPITRE I. — <i>Conservation, diffusion et accroissement du « patri- moine » national culturel</i>	75

CHAPITRE II. — <i>Création et utilisation d'une culture nationale</i> ..	79
§ I — <i>La Révolution</i>	79
1. <i>Règlementation</i>	81
2. <i>L'administration de la culture</i>	82
§ II — <i>L'Empire</i> :	85
I. <i>Les institutions nationales</i>	85
A. <i>L'Institut</i>	85
B. <i>La maison de l'empereur et sa politique culturelle</i> ..	87
II. <i>La réglementation des activités privées</i>	89
§ III — <i>Conclusions sur les régimes autoritaires</i> :	
Le second Empire	90
I. <i>L'organisation administrative des Beaux-Arts sous le second Empire</i>	91
II. <i>L'action du ministère de la maison de l'empereur et des Beaux-Arts</i>	91
TITRE III. — <i>L'Etat libéral et la culture</i>	95
CHAPITRE I. — <i>La non-intervention de l'Etat</i>	97
§ I. <i>L'action culturelle de l'Etat libéral</i>	97
1. <i>La conservation du patrimoine culturel</i>	98
a) <i>La conservation des objets culturels du domaine public : la domanialité publique</i>	98
b) <i>Les services publics chargés de la conservation du patrimoine</i>	101
<i>les services à vocation essentiellement conservatoire</i> ..	101
<i>les services dont la vocation pédagogique et culturelle s'affirme de plus en plus</i>	102
II. <i>L'accroissement du patrimoine culturel</i>	103
a) <i>L'Etat libéral et l'enseignement artistique</i>	103
1. <i>en matière d'enseignement artistique spécialisé</i> ..	
2. <i>l'enseignement artistique dans les établissements d'enseignement général</i>	105
b) <i>L'Etat libéral et la production culturelle</i>	106
1. <i>les commandes et les prix — L'académisme</i>	106
2. <i>les exceptions : l'Etat libéral producteur</i>	109
III. <i>Les bénéficiaires du patrimoine culturel</i>	111
a) <i>La « démocratisation » de la culture en France</i> ..	111
b) <i>L'action culturelle de l'Etat libéral à l'étranger</i> ..	114
1. <i>l'Etat libéral intervient directement</i>	114
2. <i>l'Etat libéral soutient les institutions privées françaises à l'étranger</i>	116
3. <i>L'Etat libéral et les institutions internationales</i> ..	117
§ II. <i>Les obstacles à l'extension de l'intervention de l'Etat libéral</i> ..	119
I. <i>Des moyens administratifs limités</i>	119
A. <i>L'organisation administrative</i>	119
B. <i>Le budget culturel de l'Etat libéral</i>	121
1. <i>L'enseignement artistique</i>	122
2. <i>La muséographie</i>	123
3. <i>Les Théâtres nationaux</i>	123
4. <i>Les monuments historiques</i>	124
C. <i>Les interférences politiques</i>	125
II. <i>Des moyens juridiques trop anciens ou mal adoptés</i> ..	127
1. <i>L'insuffisance de la législation sur le dépôt</i>	128
2. <i>La lenteur de l'évolution de la législation sur les monuments historiques</i>	129

CHAPITRE II — <i>Ordre social et unité nationale : limites à la liberté culturelle individuelle</i>	135
§ I — La liberté culturelle de l'individu	136
I. La liberté de la presse	137
II. Le régime des spectacles	137
III. Les libertés collectives	137
§ II — La notion d'ordre social	139
I. De l'ordre moral à l'ordre public	140
II. L'ordre public	142
1. Les polices générales	142
2. La loi de 1881	144
§ III. — L'unité culturelle nationale, seconde limite à la liberté culturelle	146
I. La diffusion d'une culture nationale	147
II. La non reconnaissance des cultures partielles	147
1. La surveillance des cultures étrangères	148
2. La lutte contre les cultures partielles	149
3. Le refus d'une aide positive aux cultures partielles	150
TITRE IV — <i>L'Etat interventionniste pluraliste et la culture</i>	153
CHAPITRE I — <i>Les causes de l'intervention de l'Etat</i>	155
§ I. — L'existence de groupements culturels puissants et divisés	155
I. Leur non reconnaissance par l'Etat libéral	155
II. La relative puissance des groupements à vocation culturelle — leur diversité — leur insuffisance	156
1. Les œuvres laïques	156
2. Les œuvres confessionnelles	157
3. Les groupements culturels spécialisés	159
§ II. — Le droit à la culture et la reconnaissance du pluralisme de la société	160
I. Manifestation de l'évolution	160
II. Conséquences de cette évolution sur l'attitude de l'Etat	161
1. Evolution de l'attitude de neutralité des pouvoirs publics	161
2. L'interventionnisme étatique et la reconnaissance des groupes	164
CHAPITRE II — <i>La nouvelle conception de l'ordre social</i>	167
§ I — Une nouvelle conception de la moralité	167
§ II — L'Etat, les groupes, l'ordre social et la culture	170
I. La protection renforcée de certains groupes	170
II. La surveillance des groupements dangereux et des procédés audiovisuels de diffusion culturelle	174
1. La surveillance des groupements	174
2. La surveillance des groupements audiovisuels et de la presse	175
Conclusion du Titre IV — La culture, l'individu, le groupe et l'Etat	179
1 — L'action culturelle opère un transfert	180
a — Ces dépenses constituent un véritable transfert social	180
b — Le transfert culturel	181
2 — Le rôle des groupes et la liberté culturelle	182
3 — Le rôle de l'Etat et la liberté culturelle	183

DEUXIEME PARTIE : LE CADRE ORGANIQUE LE L'ACTION CULTURELLE	185
INTRODUCTION : <i>Diversité de la culture</i>	186
Les facteurs de différenciation culturelle	186
Notions voisines de la culture et de l'action culturelle	187
1. Culture et Beaux-Arts	187
2. Culture et Enseignement	188
3. Culture et Education populaire	189
4. Culture et promotion sociale	190
5. Culture, loisirs et tourisme	191
6. Culture et recherche scientifique	192
7. Culture et Information	192
CHAPITRE I. — <i>Plan national et plans d'équipements socio-culturels</i>	195
§ I. — Les IV ^e , V ^e plan et l'action culturelle	196
I. Les équipements culturels	196
II. Les équipements sportifs et socio-éducatifs et les lois programmes	197
§ II. — La régionalisation dans le cadre des lois de programme	200
§ III. — L'exécution du plan et des lois de programmes	202
I. Ce sont des normes	202
II. Le commissariat au plan participe aux décisions de l'Etat	204
CHAPITRE II. — <i>Les pouvoirs de l'Etat à compétence globale</i>	207
§ I. — Le gouvernement et ses conseils	208
I. Composition et organisation interne du gouvernement	208
A. La place de la culture	208
B. Les comités interministériels	212
II. Les conseillers du gouvernement	214
A. Le Conseil Economique et Social	214
B. Les commissions du plan de modernisation	214
C. Le Haut comité de la Jeunesse	215
D. Le Haut comité pour la défense et l'expansion de la langue française	216
III. Les services du premier ministre	217
A. Le secrétariat général du gouvernement	218
B. La direction de la documentation et de la diffusion	218
C. Commissariats et délégations	220
D. Ecoles et centres de Hautes études	220
§ II — La compétence culturelle du parlement	221
I. La compétence culturelle du parlement	221
A. La compétence politique du parlement	221
B. La compétence législative du parlement	222
C. Le Conseil Constitutionnel et la compétence cultu- relle du parlement	224
II. Le Travail parlementaire	225
CHAPITRE III — <i>Les divers ministères à compétence culturelle</i>	227
Introduction : La protection des compétences des divers ministères culturels	227

§ I — Le ministère des Affaires culturelles	228
I. Les Services généraux	230
A. Les services rattachés au cabinet : L'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France	230
B. La direction de l'administration générale	232
II. La gestion et l'accroissement du patrimoine culturel	232
A. La direction des musées	232
1. Les services centraux	233
2. Les services extérieurs	233
B. La direction des Archives de France	235
C. La direction de l'Architecture	237
1. La sous-direction du personnel	238
2. La sous-direction des Bâtiments civils	238
3. La sous-direction des monuments historiques ..	240
4. L'enseignement de l'architecture	242
D. Le Bureau des fouilles et antiquités	244
E. Le service de la création artistique	246
1. Le bureau des manufactures d'art de l'Etat	247
2. Le bureau des arts graphiques	248
3. Le bureau des lettres	248
a) Le bureau des lettres	249
b) La caisse des lettres	250
4. Le bureau des droits d'auteur	253
III. L'action culturelle	253
A. La direction du Théâtre et des maisons de la culture	253
1. L'administration centrale de la direction	254
2. Les services extérieurs du Théâtre et des maisons de la culture.	254
a) Le théâtre	254
b) Les maisons de la culture (Renvoi)	261
c) L'échec du centre national de diffusion culturelle	261
d) Le centre national de formation des animateurs	262
B. Les services de la musique	262
1. L'enseignement	263
2. Les orchestres parisiens	265
3. La décentralisation	265
4. L'animation musicale	265
5. La recherche musicale et les commandes de l'Etat	266
IV. L'enseignement artistique	266
A. Les établissements d'enseignement des arts plastiques dépendant uniquement de l'Etat	267
1. L'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts	268
2. L'Ecole nationale supérieure des Arts décoratifs	268
3. L'Académie de France à Rome	268
4. Les écoles nationales d'art des départements	269
B. L'enseignement de l'art dramatique	269

V. Le Centre national de la cinématographie	270
A. Mission et nature juridique du Centre national de la cinématographie	271
a) Les missions du C.N.C.	271
b) La nature juridique du C.N.C.	272
B. L'administration de la cinématographie et du C.N.C.	273
a) La commission consultative du cinéma français	273
b) Les organismes annexes du C.N.C.	274
1. La conservation du patrimoine cinématographique : La cinémathèque française	274
2. L'enseignement professionnel	274
3. La coordination et la modernisation des moyens industriels	275
4. La propagande en faveur du cinéma français	275
§ II — Le ministère de la Jeunesse et des Sports	276
I. L'administration active du ministère de la Jeunesse et des Sports	277
A. L'administration centrale	277
a) Le service de la Jeunesse et de l'Education populaire	278
b) La sous-direction de l'administration	279
c) La sous-direction de l'équipement sportif et socio-éducatif	279
B. Les services extérieurs	279
a) Les services académiques	279
b) Les services départementaux de la Jeunesse et des Sports	279
c) Les établissements d'enseignement nationaux et régionaux	280
II. La cogestion (Renvoi)	280
III. L'administration consultative de la Jeunesse et des Sports	281
A. L'administration consultative propre au ministère	281
1. Le comité pédagogique de la Jeunesse et de l'Education populaire	281
2. La commission consultative chargée de la répartition des crédits concernant l'Education populaire	282
3. Le conseil de la Jeunesse, de l'Education populaire et des Sports	282
B. Haut Comité et Conseil régionaux de la Jeunesse	284
a) Le Haut Comité de la Jeunesse	284
b) Les conseils Régionaux de la Jeunesse	284
c) Les commissions ministérielles de la Jeunesse	286
§ III. — Le ministère des Affaires étrangères et l'Action culturelle à l'étranger	286
I. Les administrations centrales	289
A. Les administrations centrales proprement dites	289
1. Les Affaires étrangères	289
2. Le secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères chargé de la Coopération	290

2. Le secrétariat d'Etat aux Affaires algériennes	291
B. La collaboration culturelle avec les autres ministères	292
1. La collaboration interministérielle multilatérale	292
2. Les collaborations bilatérales	294
a) Les finances	294
b) L'Education nationale	295
c) Les Affaires culturelles	299
d) L'Information	299
e) Le ministère des Armées	301
C. Les démembrements de l'administration	301
1. L'Association pour la diffusion de la pensée française	302
2. L'Association française d'action artistique	303
3. L'Association nationale du livre français à l'étranger et l'Association pour l'accueil des personnalités étrangères	304
II. Les services extérieurs	305
A. L'étranger traditionnel	305
1. La gestion administrative	306
2. Les établissements culturels publics	306
B. La Coopération	307
1. Les organes administratifs	307
2. Les établissements culturels publics	308
a) L'enseignement supérieur et la recherche	309
b) Les enseignements secondaires, primaires et techniques	311
C. La coopération culturelle avec l'Algérie	311
1. L'enseignement et la recherche	311
2. Les échanges culturels	312
3. La coopération technique	313
III. La collaboration des organismes privés à l'action culturelle à l'étranger.	313
A. Les organismes à but non lucratif	314
1. Enseignement et culture	314
a) Les grandes associations nationales	314
b) L'enseignement privé congréganiste	315
c) Les cas particuliers : Le Liban	317
2. Education populaire — Jeunesse — animation	319
B. La collaboration avec les organismes privés à but lucratif	321
1. Le cinéma	321
2. Les livres	322
IV. L'action culturelle multilatérale	324
A. La multilatéralisation de l'action bilatérale	324
B. Les institutions internationales intergouvernementales	324
1. Les organisations mondiales	325
2. Les organisations intergouvernementales régionales	326

C. Les organisations internationales non gouvernementales	326
§ IV — Le ministère de l'Education nationale	327
A. Le Conseil supérieur de l'Education nationale	328
B. La Coopération	330
C. Les bibliothèques et la lecture publique	331
I. L'administration centrale	331
II. Les bibliothèques publiques	332
1. Les établissements publics nationaux	332
2. Les bibliothèques rattachées à de grands établissements scientifiques ou aux grands corps	333
3. Les bibliothèques universitaires	334
4. Les bibliothèques municipales	334
5. Les bibliothèques centrales de prêt des départements	335
D. Les organismes annexes	335
E. Les grands corps savants	336
§ V — L'Information	337
I. Le rôle culturel de l'administration centrale de l'Information	339
II. Le secteur public de l'Information. Son importance culturelle	341
A. Le monopole de l'O.R.T.F. et ses implications culturelles	341
B. Le statut de la radiodiffusion et de la télévision française depuis 1945 et ses conséquences culturelles	343
C. Le service de la recherche	348
§ VI — L'action culturelle des autres ministères	349
I. Le ministère de l'Agriculture	350
II. Le ministère de la Santé publique et de la Population	351
III. Le ministère de la Justice	351
IV. Le ministère de l'Intérieur	352
V. Le ministère des Armées	353
CHAPITRE IV — <i>Etude organique de la politique culturelle des collectivités locales.</i>	357
I. Le domaine et les organes classiques de l'action culturelle des collectivités locales	358
1. La police municipale	358
2. L'enseignement artistique	359
3. La conservation, l'accroissement et la diffusion du patrimoine	360
4. Les loisirs et les distractions culturelles	361
II. Les nouveaux développements de l'action culturelle des collectivités locales	363
1. La diffusion	363
2. La décentralisation culturelle	364
3. L'animation culturelle	368
a) Les maisons de jeunes et de la culture	369
b) Les maisons de la culture	370
c) Les offices et les conseils culturels municipaux	372
<i>Conclusion de la seconde partie</i>	374

TROISIEME PARTIE : LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE L'ACTION CULTURELLE DES POUVOIRS PUBLICS	375
CHAPITRE I. — <i>Les techniques juridiques du secteur culturel public</i>	377
§ I. — La création des services publics culturels	379
I. La culture but d'intérêt général	379
II. Création, organisation et suppression des services publics culturels d'Etat	380
III. Création, organisation et suppression des services publics culturels des collectivités locales	383
§ II —. La spécificité des services publics culturels en régie	385
I. Le statut des services culturels	385
A. La politique de déconcentration culturelle	386
1. Les principes de la déconcentration	387
2. Les modalités de la déconcentration	387
3. Conséquences et compléments de la déconcentration	389
B. L'administration consultative	390
1. Les organes consultatifs intra-administratifs ..	391
2. Les organes consultatifs extra-administratifs ..	391
3. Le régime juridique des avis consultatifs	392
II. Les moyens administratifs des services publics culturels	393
A. Les collaborateurs des services publics culturels ..	394
1. Les fonctionnaires	394
2. Les agents publics culturels	397
3. Les agents de droit privé	400
4. Les collaborateurs bénévoles de l'administration ..	400
B. Le domaine culturel des personnes publiques	401
1. La consistance du domaine public culturel	401
a) Le domaine public culturel par mise à la disposition directe du public	402
b) Le domaine public par affectation à un service public	403
c) Le domaine public mobilier	404
2. L'utilisation culturelle du domaine privé	406
a) Le statut des bien du domaine privé	406
b) L'utilisation du domaine privé par un service public culturel en régie	407
c) L'utilisation du domaine privé pour favoriser des activités culturelles privées	408
C. Les contrats de l'administration	410
1. Les marchés de fourniture et de travaux	410
a) Les marchés de l'Etat	410
b) Les marchés des collectivités locales	411
2. La notion de travail public en matière culturelle ..	412
3. Les divers contrats de droit privé passés par les administrations culturelles	414
III. Les finances des services publics culturels en régie ..	415
A. Les procédés classiques d'assouplissement de la gestion financière	415

B. Les assouplissements récents de la gestion financière : la gestion prévisionnelle de l'administration de la Jeunesse et des Sports	416
1. Les principes généraux de la réforme	417
2. Les documents de liaison et de position	418
3. Procédure	420
a) Prévision engagement	420
b) Exécution	422
c) Contrôle budgétaire	423
4. Conclusion sur la gestion prévisionnelle	424
§ III. — Le secteur culturel public décentralisé, administratif et industriel et commercial	424
I. Le statut de ce secteur public culturel	426
A. L'existence d'un établissement public	426
B. La spécialité des établissements publics	426
C. Distinction des établissements publics et des organismes privés	427
D. Distinction des établissements publics administratifs et des établissements publics industriels et commerciaux	427
E. Les sociétés d'Etat ou d'Economie Mixte	429
II. Les moyens du secteur culturel public décentralisé, administratif et commercial	430
A. Les moyens matériels et les biens	430
B. Le personnel	431
1. Situation de droit public ou situation de droit privé	431
2. Le statut du personnel des établissements culturels décentralisés	431
C. Le statut commercial et les moyens juridiques divers du secteur public culturel décentralisé	432
1. Les moyens juridiques	433
2. Le statut commercial	434
3. Le statut commercial particulier de l'Agence France-presse et ses divers moyens juridiques	434
III. Le régime financier des entreprises du secteur public culturel décentralisé et industriel et commercial	436
A. Les moyens financiers	436
B. Le régime budgétaire et comptable	437
C. Le régime fiscal	437
§ IV. Les démembrements de l'administration	438
§ V. Les concessions des Travaux Publics ou de services publics en matière culturelle	439
I. Les concessions à partir d'une occupation du domaine	440
A. Le domaine public	440
B. Le domaine privé	441
1. Les clauses exorbitantes de droit commun	442
2. L'association à l'exécution même du service public	443
II. La concession de Travail public et de service public	444
A. Les clauses exorbitantes	444

B. L'intérêt général et le service public	445
III. Le régime de la concession	446
CHAPITRE II. — <i>Les activités surveillées, contrôlées, protégées et aidées</i>	447
§ I. — Police et contrôle.	448
I. La police	449
II. Le contrôle	451
A. Le contrôle établi en fonction des activités	452
1. Les modalités du contrôle	452
a) L'agrément	452
b) La création directe par l'administration	453
2. L'application du contrôle selon les activités culturelles	454
a) Les associations étrangères	454
b) Le cinéma	454
c) Le théâtre	456
d) La presse	456
e) L'éducation populaire	458
3. Les sanctions de ces différents contrôles	462
B. Le contrôle selon la forme juridique	463
1. Les associations d'utilité publique	463
2. Les fondations	464
a) Le régime juridique des fondations	466
b) Le régime financier et fiscal des fondations ..	468
§ II. — La protection et la conservation des objets de culture ..	471
I. Le dépôt légal	471
II. La propriété littéraire et artistique	471
III. L'urbanisme	473
IV. La protection des monuments historiques et des sites ..	474
A. La protection des immeubles	475
1. La définition de l'immeuble	475
2. La protection des monuments historiques	475
3. Le statut financier des monuments historiques ..	476
a) Le financement	476
b) La fiscalité des monuments historiques	477
4. Les réformes récentes de la législation relative aux monuments historiques	478
a) Les secteurs sauvegardés	479
b) Les modifications récentes apportées à la loi de 1913 sur les monuments historiques ..	479
B. La protection des meubles	481
1. Les objets classés	481
2. Les objets non classés	481
3. Les sanctions de la protection des œuvres d'art mobilières	483
§ III. — Les aides à la culture	483
I. Aide aux activités culturelles privées	483
A. Les aides matérielles et les contrôles subséquents ..	483
1. Les aides	483
a) Les aides matérielles proprement dites	483
b) Les aides financières	484
c) Les aides fiscales	484
2. Le contrôle des organismes aidés	485

a) Le contrôle des activités	485
b) Les contrôles financiers	485
c) Les contrôles fiscaux	486
3. Les sanctions des contrôles	487
4. Les conséquences limitées du contrôle sur le statut de l'organisme intéressé	487
B. Les divers avantages non matériels	487
II. L'aide de l'Etat aux activités culturelles des collectivités locales	488
CHAPITRE III. — <i>Association et participation</i>	491
§ I. — L'association des administrations centrales entre elles	492
§ II. — L'association des collectivités locales entre elles. L'encouragement de ce mouvement par l'Etat	492
§ III. — Association tripartite entre l'Etat, les collectivités locales et les personnes privées : les Maisons de la culture	493
I. L'édification d'une maison de la culture	494
II. Gestion et animation d'une maison de la culture	497
A. La gestion de la maison de la culture	497
B. L'animation de la maison de la culture	498
C. La nature et le régime juridique des maisons de la culture	499
1. L'association de gestion	499
2. La nature juridique des locaux des maisons de la culture	500
3. La nature de la convention entre la municipalité et l'association de gestion de la maison de la culture	502
§ IV. — Association bipartite entre les pouvoirs publics (Etat ou collectivités locales) et des personnes privées (physiques ou morales) — La cogesiton et les fondations	503
I. Les premières expériences de cogestion	504
II. L'Office Franco-Allemand de la Jeunesse	505
Conclusion : Culture et service public	507
CHAPITRE I. — <i>L'inadéquation particulière de la notion classique de service public en matière d'action culturelle</i>	509
§ I : La notion classique de service public et son échec sur un plan général	509
§ II : L'inadéquation particulière de la notion classique de service public aux activités culturelles	510
CHAPITRE II. — <i>La mission de service public</i>	511
§ I. La mission de service public instrument d'unification du droit administratif	511
§ II. — Intérêt général, mission de service public et service public	514
I. La reconnaissance de la mission de service public	514
II. Classement proposé des organismes chargés d'une mission de service public	515
CHAPITRE III. — <i>Essai de classement des nouveaux organes de l'action culturelle des pouvoirs publics</i>	519
§ I. Les associations entre personnes publiques	519
§ II. Les associations entre personnes publiques et personnes privées	520
BIBLIOGRAPHIE	523
TABLE DES MATIÈRES	533

Vu : Le président de la Thèse :
M. de LAUBADÈRE

Vu : Le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences
économiques de Paris :
A. BARRÈRE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
E. ROCHE

**LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE**

PARIS

Dépôt légal : 4^e trimestre 1968

N° 1274

IMPRIMERIE PÉRIGOURDINE

17, Place Francheville

24 - PÉRIGUEUX

